

UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE  
ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIÉTÉ (555)

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE**

*Discipline : SCIENCES JURIDIQUES*

*Spécialité : DROIT PUBLIC*

Présentée et soutenue publiquement par

**CYRIL LAURENT**

Le 20 janvier 2017

---

**L'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la Vème  
République**

---

Thèse dirigée par Monsieur le Professeur, Hervé GROUD et Madame le Professeur,  
Julie BENETTI

## JURY

**M. François RANGEON, Professeur, Université Jules-Verne, Président**  
Mme Julie BENETTI, Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, **Directeur de thèse**  
M. Hervé GROUD, Professeur émérite, Université de Reims Champagne-Ardenne, **Co-Directeur de thèse**  
Mme Line TOUZEAU-MOUFLARD, Maître de Conférences HDR, Université de Reims Champagne-Ardenne,  
**Examineur**  
M. Florent ROEMER, Maître de Conférences HDR, Université de Lorraine, **Rapporteur**



*A ma mère,*

## Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement le Professeur Hervé GROUD ainsi que le Professeur Julie BENETTI d'avoir accepté de diriger cette thèse. Je garde un souvenir impérissable des cours de finances publiques dispensés par le Professeur GROUD à la Faculté de Droit et Science politique de Reims en 2<sup>ème</sup> année de Licence. Il fait partie des personnes qui m'ont transmis la passion pour le droit et pour l'enseignement. J'ai eu le plaisir d'intégrer le Master II qu'il dirigeait aux côtés du Professeur Serge PUGEAULT en 2009 au sein du Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale (C.R.D.T.) de Reims. Une année universitaire au cours de laquelle j'ai décidé de me lancer dans une thèse en finances publiques dans un contexte profondément marqué par une crise économique et financière d'une très grande gravité. Les finances publiques étaient alors au cœur du débat public. Le Professeur GROUD a tout de suite accepté de prendre la direction de cette thèse. Le Professeur Julie BENETTI, quelques mois plus tard, a accepté de codiriger cette thèse. Je ne la remercierais jamais assez pour son soutien indéfectible au cours de ces années de thèse. J'ai éprouvé une immense fierté ainsi qu'un immense plaisir à assurer des travaux dirigés sous son autorité en droit constitutionnel et en finances publiques approfondies. Elle m'a conforté dans mon souhait de devenir enseignant de par sa pédagogie et sa très grande écoute.

Monsieur GROUD et Madame BENETTI m'ont apporté de précieux conseils et ont su me guider dans la rédaction de ce travail de recherche. Je les remercie de leur patience et de leur grande disponibilité. Ce travail n'aurait pu voir le jour sans leur précieux concours.

Je tiens également à remercier ma compagne, Virginie, qui n'a eu de cesse de m'apporter son soutien au cours de ces années de thèse notamment en prenant part activement à la relecture de celle-ci. Je sais ô combien il peut être difficile par moment de vivre aux côtés d'un doctorant. Cela demande beaucoup de patience et de compréhension. Elle a su me motiver lorsque j'ai pu éprouver des difficultés. Elle a su me canaliser lorsque cela s'avérait nécessaire. J'en profite pour remercier ma famille, mes proches et mes amis qui ont toujours cru en moi.

Permettez-moi enfin d'avoir une pensée toute particulière pour ma mère qui m'a toujours soutenu dans tout ce que j'entreprenais depuis mon plus jeune âge. Elle a toujours souhaité que je travaille le plus sérieusement possible pour que je puisse exercer un métier qui me convienne et qui contribue à mon épanouissement personnel. Elle a suivi chacune des étapes de ma scolarité et de mon parcours universitaire. Elle a toujours su me témoigner toute son admiration et sa fierté en étant, dans le même temps, soucieuse que je garde les pieds sur terre quoi qu'il arrive. Malheureusement ces années de thèse auront été ponctuées par ses problèmes de santé. Alors qu'elle affrontait la maladie avec beaucoup de courage, elle n'avait qu'une préoccupation : que je termine ma thèse dans les meilleures conditions. Elle a toujours souhaité me préserver autant que possible. Je sais qu'elle aurait aimé assister à ma soutenance de thèse. Elle s'en faisait une immense joie. Malheureusement, après plusieurs mois de combat extrêmement difficiles, maman nous a quittés en mai 2016. C'est à elle que je dédie ce travail de recherche. Un grand merci à cette femme courageuse pour tout ce qu'elle m'a inculqué.

# Sommaire

<b>Remerciements.....</b>	<b>3</b>
<b>Table des abréviations.....</b>	<b>6</b>
<b>Introduction Générale.....</b>	<b>9</b>
<b><u>Première partie. Le déploiement progressif des règles budgétaires.....</u></b>	<b>42</b>
Titre premier. <b>La rationalisation incomplète de la procédure budgétaire par les règles budgétaires.....</b>	<b>45</b>
Chapitre I. L'assujettissement constitutionnel du Parlement à la discipline budgétaire	47
Chapitre II. Un pouvoir exécutif s'auto-contrainant via des règles budgétaires.....	102
Titre second. <b>Les règles juridiques destinées à influencer sur les politiques budgétaires.....</b>	<b>165</b>
Chapitre I. Les sujétions européennes en matière budgétaire.....	167
Chapitre II. Les mécanismes nationaux d'incitation à une bonne gestion des finances publiques.....	225
<b><u>Deuxième partie. Les lacunes de l'encadrement normatif dans la résolution de la crise des finances publiques.....</u></b>	<b>264</b>
Titre premier. <b>L'efficacité limitée des règles budgétaires.....</b>	<b>267</b>
Chapitre I. La difficile mesure de l'incidence des règles budgétaires.....	268
Chapitre II. Des conditions de mise en œuvre des règles budgétaires perfectibles....	303
Titre second. <b>Les conditions de l'efficacité des règles budgétaires.....</b>	<b>356</b>
Chapitre I. La nécessité d'un encadrement normatif plus élaboré.....	357
Chapitre II. La volonté politique, indispensable complément au renforcement des règles budgétaires.....	396
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>437</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>443</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>467</b>

## Table des abréviations

### Publications, recueils, revues, maisons d'édition

AJDA	Actualité Juridique de droit administratif
JORF	Journal officiel de la République française
LPA	Les Petites Affiches
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
PUF	Presses universitaires de France
RDP	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFFP	Revue française des finances publiques
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
Rév. Trésor	Revue du Trésor

### Sigles, organismes, institutions, associations, fondations (et autres abréviations utilisées)

AAI	Autorité administrative indépendante
AE	Acte d'engagement
AN	Assemblée nationale
APUC	Administrations publiques centrales
APUL	Administrations publiques locales
ASSO	Administrations de sécurité sociale
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAS	Comptes d'affectation spéciale
CDP	Caisse de la dette publique
CEE	Communauté économique européenne
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHU	Centres hospitaliers universitaires
CICE	Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi
CIMAP	Conseil Interministériel de Modernisation de l'Action Publique
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMP	Commissions mixte paritaire
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DOB	Débat d'orientation budgétaire

DOFP	Débat d'orientation des finances publiques
ECU	European Currency Unit
EPA	Etablissement public administratif
EPIC	Etablissement public de coopération intercommunale
EPS	Etablissements publics de santé
ETP	Equivalent temps plein
FCTVA	Fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FESF	Fond européen de stabilité financière
GOPE	Grandes orientations de politique économique
HCFP	Haut conseil des finances publiques
IBI	Institution budgétaire indépendante
IME	Institut monétaire européen
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LCFPF	Loi cadre de programmation des finances publiques
LF	Lois de finances
LFI	Loi de finances initiale
LFSS	Lois de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MAP	Modernisation de l'action publique
MEC	Mission d'évaluation et de contrôle
NAO	<i>National Audit Office</i>
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
OMT	Objectif de moyen terme
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
PAC	<i>Public Accounts Committee</i>
PAP	Programme annuel de performance
PDE	Procédure de contrôle des déficits publics excessifs
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAN	Règlement de l'Assemblée nationale
RS	Règlement du Sénat
RAP	Rapport annuel de performance
RSF	Rapport sur la situation financière
SME	Système Monétaire Européen
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TUE	Traité sur l'Union européenne

TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire

# **Introduction générale**

« Plus la démocratie étend dans le sol ses puissantes racines, plus les finances doivent, pour nous servir d'une expression bien connue, vivre dans une maison de verre. Il faut que chaque citoyen puisse lire dans le livre du droit et dans le livre de l'avoir de son pays et, pour cela, il est indispensable qu'il soit initié au mécanisme du système financier ». Les enjeux des finances publiques sont extrêmement importants comme en témoigne cette citation de Pierre Larrousse extraite d'une de ses œuvres majeures le *Grand dictionnaire universel du XIXème siècle*. Il apparaît dès lors que l'initiation des citoyens aux arcanes des finances publiques ainsi que la transparence des mécanismes budgétaires et financiers sont des conditions sine qua non de la démocratie. Les dirigeants politiques sont amenés, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, à prendre des décisions sur le terrain budgétaire afin de répondre aux exigences formulées par leurs concitoyens. Le budget de l'Etat joue ici un rôle majeur dans la mesure où il est l'expression privilégiée de la politique du gouvernement. Gaston JEZE déclarait ainsi en 1922 que « le budget est essentiellement un acte politique. [...] Le budget est, avant tout, la mise en œuvre d'un programme d'action politique »<sup>1</sup>. Il représente ainsi un levier essentiel de l'action de l'Etat notamment dans le domaine économique<sup>2</sup>. C'est à travers la confrontation des recettes et des dépenses qu'apparaît un besoin de financement couvert par l'emprunt. Le budget est donc par là même un instrument de pilotage et de maîtrise des finances publiques. C'est lui qui ouvre juridiquement la possibilité à l'État et aux collectivités territoriales de s'endetter.

Au regard de l'importance que revêt le budget de l'Etat et plus largement ceux des administrations publiques<sup>3</sup> comme instruments de pilotage et de maîtrise des finances publiques, il apparaît essentiel de s'immiscer dans les rouages de l'encadrement normatif des

---

<sup>1</sup> G.JEZE, *Cours de science des finances et de législation financière française*, Théorie générale du budget, 6<sup>ème</sup> éd., Paris, Giard, 1922, 324 p.

<sup>2</sup> M. BOUVIER, « Crise des finances publiques et refondation de l'Etat », RFFP n°SPECIAL MAROC, 1<sup>er</sup> avril 2010, p.41.

<sup>3</sup> Les administrations publiques sont définies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme étant l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

politiques budgétaires afin de mieux appréhender les moyens mis en œuvre pour parvenir à l'équilibre budgétaire<sup>4</sup>.

La montée inexorable des déficits publics et de la dette publique est devenue un enjeu central des débats économiques et politiques en France, en Europe et dans le monde. Face à ce constat alarmant, les Etats recherchent des mécanismes permettant d'influer sur les différents agrégats que sont la dette publique, le solde budgétaire, les recettes publiques ou encore les dépenses publiques. L'objectif ainsi recherché est de parvenir à un retour à l'équilibre budgétaire<sup>5</sup> en actionnant les différentes composantes du budget. Dans le contexte de crise de 2008 qui a frappé un grand nombre d'Etats à travers le monde, les gouvernements ont pris plusieurs mesures<sup>6</sup> visant à secourir les systèmes financiers et à relancer la croissance<sup>7</sup>. Ces décisions gouvernementales vont avoir pour conséquence de replacer la politique budgétaire au cœur des débats sur l'action publique<sup>8</sup>. La volonté d'éviter une récession majeure sera alors le principal objectif assigné à cette politique budgétaire. De plus, l'histoire récente de la Vème République va être marquée par un renouveau des règles budgétaires qui vont se trouver multipliées au cours de ces dernières années. Seulement, la réapparition de règles budgétaires en grand nombre sous l'impulsion de traités européens<sup>9</sup> ne doit pas occulter les règles budgétaires introduites dès 1958 et s'inscrivant dans la logique de la rationalisation du parlementarisme. Ces règles budgétaires ont joué un rôle important dans l'acculturation progressive du Parlement à la discipline budgétaire.

## **1<sup>er</sup> § : Le regain des politiques budgétaires**

Les économistes opèrent une distinction entre, d'une part, les politiques discrétionnaires, et, d'autre part, les politiques économiques de règles<sup>10</sup>. Les premières sont celles laissées à la discrétion de la majorité au pouvoir qui peut alors décider souverainement

---

<sup>4</sup> A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », RFFP n°112, 1<sup>er</sup> novembre 2010, p.163.

<sup>5</sup> J. LAPIN, « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat », RDP n°3, 1<sup>er</sup> mai 2014, p.733.

<sup>6</sup> M. TIRARD, « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », RFFP n°124, 1<sup>er</sup> novembre 2013, p.131.

<sup>7</sup> J-F. BERNICOT, « Quels contrôles pour les nouveaux instruments financiers ? », RFFP n°125, 1<sup>er</sup> février 2014, p.23.

<sup>8</sup> P. FROUTE, « Les politiques budgétaires de sortie de crise », RFFP n°109, 1<sup>er</sup> janvier 2010, p.231.

<sup>9</sup> J-B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, 1<sup>er</sup> novembre 2012, p.167.

<sup>10</sup> M. CARON, « Réflexions sur la constitutionnalisation des politiques économiques conjoncturelles », RDP n°2, p.557.

de la politique économique à mettre en œuvre. Il peut s'agir de politiques économiques conjoncturelles visant à intervenir à court terme ou de politiques économiques structurelles visant à influencer le cours du jeu économique à plus long terme. Précisément, les politiques économiques structurelles visent à agir sur les structures de l'économie au long cours et englobent notamment la politique industrielle, la politique de la concurrence, la politique de l'emploi, la politique sociale, la politique éducative, la politique de recherche, la politique fiscale, ainsi que la politique d'aménagement du territoire. A l'inverse, les politiques économiques conjoncturelles – qu'il s'agisse de la politique budgétaire<sup>11</sup> ou de la politique monétaire –, sont destinées à répliquer rapidement aux fluctuations du cycle économique telles qu'une baisse de la demande ou une augmentation des prix. Ces politiques ont été théorisées à l'origine par John MAYNARD KEYNES.

Bien qu'ayant initialement un caractère purement discrétionnaire, ces politiques structurelles et conjoncturelles ont été contraintes de muter progressivement en politiques économiques de règles. Celles-ci consistent en la fixation de règles écrites ou non écrites en vue de contraindre les choix de politique économique des décideurs politiques. La dichotomie opérée par la science économique oppose ainsi traditionnellement « le gouvernement par des règles » au « gouvernement par des choix »<sup>12</sup>, dilemme résumé par la célèbre formule anglo-saxonne : « rules versus discretion ».

Dans un contexte de crise économique majeure, le débat entre « la règle et le choix » semble, en effet, tourner clairement à l'avantage de cette première<sup>13</sup>. L'Union européenne est l'exemple type de ce tournant. Comme le souligne Mathieu CARON, « *après avoir engagé un mouvement de constitutionnalisation des droits économiques et sociaux au sortir de la Seconde Guerre mondiale et, après avoir privilégié les politiques discrétionnaires, les États membres de l'Union européenne se sont engagés petit à petit dans la voie des politiques de règles* »<sup>14</sup>. Pour ce faire, les États en question ont emprunté « *deux canaux juridiques distincts mais consubstantiels pour constitutionnaliser leurs politiques économiques : la*

---

<sup>11</sup> G. THORIS, « Du diviseur budgétaire à la crise des dettes publiques », RFFP, n°116, 01<sup>er</sup> novembre 2011, p.219.

<sup>12</sup> J.-P. FITOUSSI, *La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Seuil, La République des idées, 2002, p. 7.

<sup>13</sup> F. HUART, « Le débat sur les règles de politique budgétaire », Cahiers français n°359, Les politiques économiques à l'épreuve de la crise, La documentation française, p.83.

<sup>14</sup> M. CARON, « Réflexions sur la constitutionnalisation des politiques économiques conjoncturelles », RDP n°2, p.558.

*constitutionnalisation lato sensu puis, beaucoup plus récemment, la constitutionnalisation stricto sensu* »<sup>15</sup>.

La crise financière post-Lehman en 2008 va marquer le retour des politiques budgétaires. Ces politiques visent alors, par l'intermédiaire du niveau et de la structure des recettes et des dépenses publiques, à influencer sur l'activité économique. Le budget fait donc son grand retour comme un instrument ou un outil de la relance<sup>16</sup>. Déconsidérée en raison de son incapacité à endiguer la montée du chômage et à faire face à l'explosion des déficits publics, la politique budgétaire fait l'objet d'un regain d'intérêt à partir de 2008<sup>17</sup>. La plupart des gouvernements des pays développés ont mis en œuvre des plans de relance massifs entre fin 2008 et début 2009. A l'inverse, à partir de 2010, les plans de rigueur se succèdent afin de mettre un terme à la dégradation de l'état des finances publiques.

La France n'est pas restée étrangère à ce mouvement. Entre 2008 et 2009, au plus fort de la crise, elle a opté pour la mise en œuvre d'une politique de relance<sup>18</sup> consistant à accroître la demande afin de relancer la production à l'image de ce qui a pu être pratiqué par le gouvernement de Pierre MAUROY en 1982. Le déficit public est alors un instrument essentiel des politiques de relance<sup>19</sup>. La théorie de l'effet de stabilisateur automatique avance que, lors d'une période de récession, laisser filer les déficits publics permet de relancer la croissance économique. Cette relance entraîne alors dans un deuxième temps et ce de manière mécanique, la résorption du déficit. Cette politique budgétaire s'est traduite sur le territoire français par des mesures visant à dynamiser l'investissement public : grand emprunt<sup>20</sup>, création d'un fond stratégique pour l'investissement (FSI) ou encore plan de relance<sup>21</sup>.

Seulement, cette relance n'a pas été sans conséquences sur les déficits et l'endettement publics. En effet, l'importante augmentation des dépenses publiques a participé à l'aggravation de la situation des finances publiques françaises. Le gouvernement a donc décidé d'opter en 2010 pour une politique de rigueur. Cette politique se fonde sur l'idée selon

---

<sup>15</sup> Idem, p.558.

<sup>16</sup> S. THEBAULT, « Les originalités du plan de soutien français au financement de l'économie », RFFP, n°SPECIAL MAROC, 1<sup>er</sup> avril 2010, p.173.

<sup>17</sup> J. CREEL, « Les politiques budgétaires : de la relance à la rigueur », Cahier français n°359, Les politiques économiques à l'épreuve de la crise, La documentation française, p.28.

<sup>18</sup> P. FROUTE, L. PAUL, « Les politiques budgétaires de sortie de crise », RFFP n°109, 1<sup>er</sup> janvier 2010, p.231.

<sup>19</sup> V. BERJOT, « L'effet de la crise sur les finances publiques et sur la gouvernance de la politique budgétaire », RFFP, n°SPECIAL MAROC, 1<sup>er</sup> avril 2010, p.69.

<sup>20</sup> P. TALBOURDET, « Le grand emprunt : quelle place pour le droit ? », Gazette du Palais, 17 novembre 2009, n°321, p.2.

laquelle la sortie d'une période de récession n'est possible qu'en luttant contre l'inflation qui entraîne une diminution du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des entreprises alors néfaste pour la croissance. Le gouvernement de François FILLON fera adopter plusieurs mesures allant dans ce sens : accélération de la réforme des retraites, réduction des dépenses de santé, une plus faible revalorisation des prestations sociales, réduction des dépenses de l'Etat, hausse ciblée de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), réduction des niches fiscales...

Le dérapage des finances publiques en 2010 sous l'effet conjugué de la crise économique et financière mais également des plans de relance, a conduit les Etats à s'interroger sur la nécessité de renforcer les règles de politique budgétaire déjà existantes depuis plusieurs années et ayant joué un rôle non négligeable dans la réduction des dettes et déficits publics dans les années 1990 en Europe<sup>22</sup>.

## 2<sup>ème</sup> § : Le renouveau des règles budgétaires

Face à cette situation insatisfaisante, le renforcement de l'encadrement normatif des politiques budgétaires apparaît comme étant une des réponses pouvant être apportées<sup>23</sup>. Avant d'aborder la question du renforcement encore faut-il préciser ce que l'on entend par « encadrement normatif ». Cette notion évoque des limites, un cadre fixé par des normes juridiques. Dès lors se pose la question de savoir : qu'est-ce qu'une norme juridique ? Bien qu'il soit difficile de définir spontanément la notion de « norme » souvent assimilée à celle de « règle<sup>24</sup> » ou de « loi »<sup>25</sup>, il apparaît néanmoins que celle-ci est souvent définie comme une référence ou un modèle : une « description » de ce qui devrait être, selon un point de vue déterminé. Il s'agirait donc a priori d'une certaine forme de prescription<sup>26</sup>. E. MILLARD<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> A. BARILARI, « Les instruments financiers et fiscaux dans le plan de relance en France », RFFP, n°SPECIAL MAROC, 1<sup>er</sup> avril 2010, p.111.

<sup>22</sup> F. HUART, « Le débat sur les règles de politique budgétaire », Cahiers français n°359, Les politiques économiques à l'épreuve de la crise, La documentation française, 2010, p.83.

<sup>23</sup> C. MATHIEU, H.STERDYNIAK, « Faut-il des règles budgétaires ? », OFCE, Document de travail, 2012-07/Février 2012, p.1. Des versions préliminaires de ce papier ont été présentées à la conférence de l'OFCE : « Les finances publiques dans la crise », Paris, Mai 2010 and et à la 15<sup>ème</sup> conférence du *Research Network Macroeconomics and Macroeconomic Policies* (FMM), Berlin, Octobre 2011.

<sup>24</sup> D. DE BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Odile Jacob, 1997, 302 p.

<sup>25</sup> I. PARIENTE-BUTTERLIN, « La dimension implicite de la norme », *Multitudes*, 2008/3, n°34, p.171-181.

<sup>26</sup> E. MILLARD, « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », Cahiers du Conseil constitutionnel n°21 (Dossier : la normativité) – janvier 2007, p.1.

<sup>27</sup> Idem.

nous éclaire sur la réponse que l'on peut apporter. Ce dernier nous précise que KELSEN a popularisé ce terme dans le cadre de ses divers travaux. Le recours au concept de « norme » dans la théorie kelsénienne<sup>28</sup> obéit à deux logiques. « *La première est de mobiliser un concept plus général que les concepts classiquement utilisés jusqu'alors comme celui de règle, ou celui de loi. La seconde est de permettre la constitution d'une théorie générale du droit positif reposant sur l'analyse du rapport entre diverses normes au sein d'un système juridique.* » Si on devait donner une définition cohérente de la norme ce serait alors « *la signification d'un acte de volonté*<sup>29</sup> » : un acte par lequel quelqu'un veut que quelque chose « *doit avoir lieu*<sup>30</sup> ». Ainsi, plusieurs acceptations sont envisageables. La prescription peut consister en une autorisation, une permission, une habilitation, une interdiction, une obligation, etc... E. MILLARD opère alors une distinction entre, d'une part, les « normes de conduite » ou normes primaires, et, d'autres part, les « normes sur la production des normes » ou normes secondaires. A côté de cela, il y a bien entendu une variété de portées : la prescription peut être à portée individuelle, collective ou générale. Elle peut viser des personnes identifiées ou être impersonnelle.

Les règles budgétaires constituent donc, pour partie, des règles juridiques dans la mesure où elles résultent, pour certaines d'entre elles, de la volonté des gouvernants de contraindre ou s'autocontraindre, sur le terrain juridique, dans la mise en œuvre de leur politique budgétaire. Néanmoins, les règles budgétaires relèvent aussi et surtout d'un « soft law » bien éloigné de la théorie de KELSEN. En effet, le « soft law<sup>31</sup> », terme anglo-saxon faisant référence à un « droit mou », un « droit doux », un « droit à l'état gazeux » ou encore un « droit souple » selon la formule consacrée plus récemment par le Conseil d'Etat<sup>32</sup>, est un ensemble de règles dont la « juridicité » est discutée. Ainsi, un texte relève du « soft law » lorsqu'il se contente de conseiller, sans poser d'obligation juridiquement sanctionnée. Il s'agit donc de textes de droit non contraignant et pouvant être librement interprétés par les Etats. L'aspect non juridique de cette forme de droit réside dans le fait qu'il repose sur des sources non législatives et non réglementaires telles que les communiqués, les programmes d'action ou encore les déclarations de principe. Les règles budgétaires résultent parfois de simples

---

<sup>28</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, 1999, 376 p.

<sup>29</sup> H. KELSEN, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, 1996, p.2-3.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> I. HACHEZ, « Balises conceptuelles autour des notions de « source du droit », « force normative » et « soft law » », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2 (Volume 65), p. 1-64.

déclarations politiques comme la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants en retraite impulsée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Ces règles s'apparentent alors à « des règles de bonne conduite » en vue de participer au respect de la discipline budgétaire pour lesquelles il n'existe pas de sanction juridique à proprement parlé en cas de non respect.

Au cours de ces dernières années, la France a enregistré de profondes modifications de ce qu'il convient d'appeler la gouvernance des finances publiques<sup>33</sup>. Cette notion de « gouvernance » renvoie à une façon de diriger, de gérer ses affaires ou une structure politique à la manière d'une société privée<sup>34</sup>. Elle peut également désigner la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs (règles, normes, protocoles, conventions, contrats...) pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation. Cette notion, bien qu'étant parfois controversée dans la mesure où elle est définie et entendue de manière diverse voire même contradictoire, semble recouvrir des similitudes avec l'idée de « bien gouverner ». Cette formule sera consacrée en France par le législateur organique dans l'intitulé même de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Il faudra voir derrière cette notion les conditions dans lesquelles est définie la politique budgétaire au niveau de l'ensemble des administrations publiques<sup>35</sup>.

Les modifications récentes de l'encadrement normatif des politiques budgétaires qui se sont succédées à travers la réforme constitutionnelle de 2008<sup>36</sup> et la mise en place des lois de programmation des finances publiques<sup>37</sup>, le projet avorté d'inscrire dans le marbre

---

<sup>32</sup> O. DUFOUR, « Et si le droit souple était l'avenir du droit dur ? », Petites affiches, 5 novembre 2013, n°221, p.4.

<sup>33</sup> J. DANIEL, « La gouvernance publique, origines et contradictions », RFFP n°120, 1<sup>er</sup> novembre 2012, p.15.

<sup>34</sup> H. LETREGUILLY, D. TRICOT, M. GERMAIN, F-X. LUCAS et V. MARTINEAU-BOURGNINAUD, « Gouvernance et dirigeance : l'art de diriger une entreprise », Petites affiches, 14 janvier 2016, n°10, p.6 et s.

<sup>35</sup> Selon le règlement (CE) n°2223/96 du Conseil du 25/06/1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, les « APU » sont les entités qui ont pour mission principale de fournir des services non marchands et dont les ressources sont essentiellement fournies par des prélèvements obligatoires. Ces APU se décomposent en APUC (administrations publiques centrales), en APUL (administrations publiques locales) et en ASSO (administration de sécurité sociale).

<sup>36</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », RDP n°5, 1<sup>er</sup> septembre 2010, p.1423. et s.

<sup>37</sup> M. HOUSSER, « L'adoption des lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement », RDP, 1<sup>er</sup> juillet 2013, n°4, p.911 et s. G. GAUBERT, « Loi de programmation des finances publiques et intégration budgétaire », RFFP n°122, 1<sup>er</sup> avril 2013, p.143 et s. N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p.4 et s.

constitutionnel une règle d'équilibre budgétaire qui a été lui même relancé avec le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire<sup>38</sup> (TSCG) s'inscrivent dans la gouvernance des finances publiques françaises. Comme le souligne Rémi BOUCHEZ, cette « *construction à laquelle ces modifications récentes aboutissent ne se laisse pas décrire aisément, car elle est à plusieurs étages et semble avoir été dessinée par plusieurs architectes*<sup>39</sup> ». La complexité de cet édifice normatif dans lequel s'enchevêtrent des règles budgétaires européennes et nationales adoptées dans des optiques parfois très différentes laisse entrevoir malgré tout la poursuite d'un seul et unique but à savoir la création de mécanismes permettant une meilleure maîtrise de l'évolution des finances publiques.

### A. La définition des règles budgétaires

Ces différents mécanismes peuvent être rassemblés sous le vocable de « règles budgétaires ». Selon leurs partisans, « *les règles budgétaires seraient nécessaires, car les gouvernements ne sont pas bienveillants et n'ont pas le souci d'optimiser le bien public mais celui de se faire réélire. Par ailleurs, chaque génération, égoïste, ne se soucie guère de la situation des générations futures. Enfin, il faut rassurer les marchés financiers sur la capacité à assurer le service de la dette publique. Chacune de ces préoccupations induit une règle différente*<sup>40</sup> ». Sur le plan sémantique, cette formule renvoie à la notion de « règle de droit », de « règle juridique » ou encore de celle de « norme » qui se définit comme étant une règle de conduite dans les rapports sociaux, générale, abstraite et obligatoire, dont la sanction est assurée par la puissance publique. Toutefois, il convient de préciser que les règles budgétaires ne revêtent pas toujours un caractère contraignant. Elles s'inscrivent aussi dans la logique du « soft law » et s'apparentent pour certaines d'entre elles à des jalons posés dans le cadre du processus budgétaire afin de guider, conseiller les gouvernants dans la mise en œuvre de leur politique budgétaire. De plus, la particularité des règles budgétaires est qu'elles ont vocation à s'appliquer dans un champ particulier à savoir le budget qui n'est autre que l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses voire, le cas échéant,

---

<sup>38</sup> J. LAPIN, « L'équilibre des finances publiques : une exigence mettant en cause la souveraineté de l'Etat », RDP n°3, 1<sup>er</sup> mai 2014, p.733 et s. J-B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, 1<sup>er</sup> novembre 2012, p.167 et s.

<sup>39</sup> R. BOUCHEZ, « La nouvelle gouvernance des finances publiques », Journal de Droit de la Santé et de l'Assurance maladie, N°3, 2013, p.11.

qui prévoit et autorise les emplois et engagements de dépenses. Ces règles interviennent sur le terrain budgétaire pour contraindre de faire, de ne pas faire, de prendre telle ou telle direction passant parfois par la réduction des dépenses publiques ou encore la préservation des recettes. Par moment, elles vont imposer une procédure, chercher à instaurer une certaine discipline et le tout dans une logique de réduction des déficits et de l'endettement publics pour parvenir à un retour à l'équilibre budgétaire par une voie plus ou moins détournée. Autrement dit, elles résultent d'une « alchimie délicate »<sup>41</sup>.

L'expression « règle budgétaire » est très prégnante dans la littérature économique. On parle alors de « fiscal rule ». Le Fonds monétaire international définit la règle budgétaire comme étant « *une règle imposant une contrainte à long terme sur la politique budgétaire à travers des limites numériques sur les agrégats budgétaires. Ces règles visent généralement à corriger les incitations faussées et contenant des pressions trop dépendantes, en particulier dans les bons moments, de manière à assurer la responsabilité financière et la viabilité de la dette* ». L'objectif global d'une règle budgétaire est la soutenabilité des finances publiques<sup>42</sup> autrement dit la capacité pour un Etat d'assurer le financement de sa dette publique sur le long terme sans changer de politique. KOPITS et SYMANSKY définissent la règle budgétaire comme une contrainte permanente sur la politique budgétaire, qui est exprimée dans un indicateur synthétique de résultats budgétaires, tels que le déficit public, la dette publique, les dépenses ou les recettes publiques<sup>43</sup>. D'après un rapport publié en 2012 par le Fond monétaire international (FMI), les pays ayant adopté de telles règles auraient beaucoup augmenté depuis le début des années 1990 passant de 5 en 1990 à 76 en 2012. La grande diversité des règles budgétaires découlent de plusieurs facteurs concernant l'agrégat sur lequel porte la dite règle, son ancrage juridique, les procédures de mise en œuvre, les sanctions infligées en cas de non respect ou encore sur la dichotomie entre règles procédurales et règles substantielles<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> C. MATHIEU, H. STERDYNIK, « Faut-il des règles de politique budgétaire ? », Revue de l'OFCE, 2012/7, n°126, p.299.

<sup>41</sup> B. SCHWENGLER, « Les règles budgétaires, une alchimie délicate », Revue française d'économie, 2012/2, Volume XXVII, pages 63 à 95.

<sup>42</sup> S. DEROOSE, « Finances publiques et soutenabilité », Reflets et perspectives de la vie économique », 2010/2, Tome XLIX, p.41 à 55.

<sup>43</sup> G. KOPITS, S. SYMANSKY, « Fiscal Policy Rules », IMF, Occasional paper n°162, 1998.

<sup>44</sup> Idem.

En effet, les règles budgétaires peuvent concerner plusieurs agrégats à savoir la dette publique, le solde budgétaire, les dépenses publiques ou encore les recettes publiques<sup>45</sup>. Le champ d'intervention de ces règles est donc extrêmement vaste. Ainsi, la dette publique n'est autre que la dette brute de l'ensemble des administrations publiques françaises autrement dit l'ensemble des engagements financiers, sous formes d'emprunts, pris par l'État (y compris les ODAC), les collectivités territoriales et les organismes publics français (entreprises publiques, certains organismes de sécurité sociale...). Il s'agit de l'agrégat visé dans cette perspective globale qu'est la soutenabilité des finances publiques. Les autres agrégats mentionnés précédemment sont des agrégats intermédiaires et constituent des cibles numériques, au même titre que la dette publique. Ainsi, le solde budgétaire, qui n'est autre que la différence entre le niveau des recettes et le niveau des dépenses constatés au niveau de l'ensemble des administrations publiques, peut constituer une cible sur laquelle une contrainte durable pourra être imposée afin de parvenir à l'objectif recherché. Les recettes publiques correspondent aux recettes perçues par l'ensemble des administrations publiques et se scindent en deux catégories à savoir, d'une part, les prélèvements obligatoires qui désignent tous les versements effectués par des personnes physiques ou morales aux administrations publiques afin de financer leurs dépenses<sup>46</sup>, et, d'autre part, les autres sources de financement des administrations publiques qui proviennent principalement des recettes non fiscales, des fonds de concours et de l'emprunt<sup>47</sup>. Enfin, les dépenses publiques sont les dépenses des administrations publiques et se composent principalement de dépenses d'intervention (prestations sociales notamment), de dépenses de personnel (rémunération des agents, retraites...), de dépenses d'investissement, de dépenses de fonctionnement et des charges d'intérêt de la dette. Il convient de préciser que les quatre types d'agrégats peuvent être déclinés de différentes façons ce qui complexifie encore davantage l'appréhension des règles budgétaires. En effet, c'est ainsi que l'on peut se référer à un agrégat nominal, un agrégat ajusté de l'influence du cycle économique ou encore un agrégat net.

---

<sup>45</sup> P. BERTONI, « Prélèvements obligatoires, déficits publics et dette publique : des concepts largement conventionnels et vecteurs d'idéologie », RFFP n°125, 1<sup>er</sup> février 2014, p.187 et s.

<sup>46</sup> On distingue les impôts, les cotisations sociales et les taxes fiscales.

<sup>47</sup> Les recettes non fiscales se composent des revenus du patrimoine tels que les revenus du domaine de l'État, des revenus des activités industrielles et commerciales, et des rémunérations pour services rendus, telles que la redevance audiovisuelle. Les fonds de concours sont des dons ou legs versés à l'État par des personnes publiques ou privées, pour concourir avec lui à certaines dépenses et conformément aux intentions de la partie versante. La LOLF prévoit que leur montant est évaluatif au sein des lois de finances. L'emprunt constitue l'une des ressources majeures des administrations publiques. En effet, depuis plus de trente ans, le budget est voté en déséquilibre du fait de dépenses supérieures aux recettes. L'État emprunte ainsi chaque année sur les marchés

La grande variété des règles budgétaires est à rechercher également sur le terrain de leur ancrage juridique. Ainsi, la règle budgétaire peut découler d'un traité international, d'une loi constitutionnelle, d'une loi ordinaire ou encore d'un engagement gouvernemental ou d'un accord de coalition. Le rapport annexé à la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a récapitulé l'ensemble de ces « règles de gouvernance » des finances publiques dans un tableau<sup>48</sup> comme le mentionne Jean-Luc WARSMANN dans son rapport parlementaire de 2010<sup>49</sup>. Il ressort de cette étude que la place des règles budgétaires dans la hiérarchie des normes est très variable. Elles peuvent prendre la forme de « standards de gestion<sup>50</sup> » arrêtés par des institutions financières mondiales ou encore de simples principes de « bonne gestion » plus ou moins formalisés au respect desquels s'astreignent néanmoins les différents acteurs. C'est le cas notamment des plafonds de dépenses déclinés chaque année à partir d'une programmation budgétaire pluriannuelle que l'on peut retrouver aux Pays-Bas, en Suède ou au Royaume-Uni. D'autres règles budgétaires sont revêtues d'une valeur législative. Le *Code for Fiscal Stability*<sup>51</sup> adopté par le Royaume-Uni en 1998 comporte notamment deux règles : la « règle d'or »<sup>52</sup> (*golden rule*) et la « règle de l'investissement soutenable » (*sustainable investment rule*). La première impose l'obligation d'équilibrer le solde des dépenses de fonctionnement sur l'ensemble du cycle économique. Cette règle a été « manipulée » par des changements dans les dates du cycle économique prises en compte et ce à plusieurs reprises. La seconde vient limiter à 40 % du PIB la dette publique nette. Elle a été abandonnée sous l'effet de la crise économique de 2008 et des mesures de relance qu'elle a suscitées. L'inscription des règles budgétaires à un niveau constitutionnel est en revanche relativement rare. Dans une étude menée par le Fonds monétaire international, il ressort que sur les 160 règles budgétaires

---

financiers par l'intermédiaire de l'Agence France Trésor (AFT) pour d'une part financer la dette arrivée à échéance et d'autre part émettre de nouveaux emprunts permettant de financer le déficit du budget général

<sup>48</sup> JO, 29 décembre 2010, p. 22881.

<sup>49</sup> J. WARSMANN, Rapport n°3333 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253) relatif à l'équilibre des finances publiques, JO, 29 décembre 2010, 97 p.

<sup>50</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », RFFP n°118, 1<sup>er</sup> avril 2012, p.133 et s.

<sup>51</sup> Sur tous ces aspects, cf. spéc. : A. BAUDU & M. LASCOMBE (Dir.), *La règle d'or des finances publiques en Europe*, Symposium international de l'Université de Lille 2 des 27-28 mars 2014, Gestion et Finances publiques, janvier-février 2015, n° 1 ; F. RUEDA, « “Règle d'or” ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen », in Mélanges Joël MOLINIER, LGDJ, 2012, p. 603-620 ; B. SCHWENGLER, op. cit., p. 95-126.

<sup>52</sup> M. BOUVIER, « La « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir ? », RFFP, n°117, 1<sup>er</sup> février 2012, p.135 et s.

recensées dans quatre-vingts pays en 2009, seules sept d'entre elles, identifiées dans cinq pays à savoir l'Allemagne, le Brésil, les Comores, la Pologne et la Suisse, étaient de rang constitutionnel<sup>53</sup>. Suite à la crise des dettes souveraines en Europe en 2010, il est apparu que la constitutionnalisation de normes financières<sup>54</sup> constituait une solution adéquate pour un certain nombre d'Etat et faisait partie prenante des plans d'assainissement des finances publiques élaborés. Au niveau supranational, les États membres de l'Union européenne ont été appelés à se doter de règles budgétaires nationales de nature à « améliorer la viabilité des finances publiques ». C'est ainsi que dans le « pacte pour l'euro » adopté le 11 mars 2011, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont convenu que « les États membres conserveront le choix de l'instrument juridique à utiliser au niveau national mais veilleront à ce qu'il soit par nature suffisamment contraignant et durable (par exemple, la Constitution ou une législation cadre). La formulation exacte de la règle sera également arrêtée par chaque pays (il pourrait par exemple s'agir d'un "frein à l'endettement", d'une règle liée au solde primaire ou d'une règle portant sur les dépenses), mais elle devrait garantir la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs ».

Toujours d'un point de vue juridique et comme le souligne B. SCHWENGLER, « cette variété de règles résulte également de la diversité dans les procédures de mises en œuvre et dans la détermination des sanctions en cas de dépassement de la cible ». Ces sanctions peuvent revêtir différentes formes. Les sanctions formelles prendront alors la forme de sanctions définies de façon précise et dont la mise en œuvre repose sur des procédures spécifiques. Les sanctions informelles se traduiront par des sanctions basées sur des « effets réputationnels » négatifs à l'encontre des décideurs politiques qui ne respecteraient pas la règle<sup>55</sup>. Le rôle joué par les agences de notation soulève un certain nombre de questions et renvoie à la crédibilité des gouvernements dans la conduite de leur politique budgétaire<sup>56</sup>. Crédibilité qui peut ainsi être remise en cause par l'abaissement d'une note<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> FMI, Fiscal rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, décembre 2009, spéc. p. 32.

<sup>54</sup> M. CARON, « Réflexions sur la constitutionnalisation des politiques économiques conjoncturelles », RDP n°2, 1<sup>er</sup> mars 2016, p.557 et s.

<sup>55</sup> B. SCHWENGLER, « Les règles budgétaires, une alchimie délicate », Revue française d'économie, 2012/2, Volume XXVII, pages 63 à 95.

<sup>56</sup> A. DIMITRIJEVIC, « La place de agences de notation au sein du système financier », RFFP n°117, 1<sup>er</sup> février 2012, p.187 et s.

<sup>57</sup> A. GROSSE, « Réflexions sur la notation financière des dettes souveraines », RFFP, n°117, 1<sup>er</sup> février 2012, p.193 et s.

Enfin, une dichotomie des règles budgétaires peut être opérée entre, d'une part, les règles procédurales, et, d'autre part, les règles substantielles. Les premières concernent la procédure budgétaire. Elles ont pour but de contraindre le Parlement ou le Gouvernement par l'intermédiaire de la procédure de préparation, d'adoption et d'exécution du budget afin qu'ils respectent la discipline budgétaire et parviennent ainsi à prendre le chemin du retour à l'équilibre budgétaire. Ces règles budgétaires procédurales peuvent ainsi intervenir à différents stades du processus budgétaire. Elles ont vocation à influencer directement sur le déroulement de la procédure budgétaire afin de contraindre ou inciter le Parlement ou le gouvernement à respecter des étapes essentielles de la procédure. Ainsi, ces règles permettent ou facilitent la mise en œuvre des règles substantielles. Ces dernières traitent du fond des politiques budgétaires et ont ainsi vocation à agir directement sur les différents leviers de la politique budgétaire à savoir principalement les dépenses et les recettes publiques composant le budget. Ces règles se situent davantage dans une approche pratique visant à obtenir des effets précis : une réduction des dépenses, une consolidation des recettes ou encore la diminution de la dette. L'objectif recherché étant la discipline budgétaire et le retour à l'équilibre budgétaire. Contrairement à ces dernières, les règles procédurales vont déboucher sur une approche plus distante vis-à-vis du résultat final escompté : l'équilibre. Il s'agit ici, via des règles de procédure budgétaire qui ne sont pas en lien direct avec les principaux leviers de la politique budgétaire mentionnés précédemment, d'adopter une certaine ligne de conduite dans le déroulement de la procédure budgétaire. Ainsi, le fait, par exemple, d'imposer des contraintes temporelles, de contraindre au respect de plusieurs étapes précises avant d'aboutir à l'adoption de la loi de finances ou encore de limiter la possibilité pour les parlementaires de déposer des amendements dans certains cas<sup>58</sup>, s'apparente à la mise en œuvre de règles budgétaires procédurales.

Les règles budgétaires sont donc à géométrie variable et poursuivent un objectif commun à savoir la soutenabilité des finances publiques par le prisme de la discipline budgétaire<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> A. BAUDU, « Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Eclairage historique et perspectives d'évolution », thèse, 2010, p.352 et 353.

<sup>59</sup> F. QUEROL, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », RFFP, n°119, 1<sup>er</sup> septembre 2012, p.148.

La notion de « règles budgétaires », dans son acception actuelle, est également récente. B. SCHWENGLER<sup>60</sup>, précise qu'elle s'est constituée à partir des années 1990 autour de deux types de définitions correspondant à deux conceptions différentes des règles budgétaires. La première<sup>61</sup> définit une règle comme « *une contrainte permanente imposée à la politique budgétaire sous la forme d'une cible numérique portant sur un agrégat<sup>62</sup> clé des finances publiques* »<sup>63</sup>. La seconde<sup>64</sup> considère « *les cibles numériques accompagnées de dispositions que les gouvernements sont censés mettre en œuvre pour les atteindre* »<sup>65</sup>. Ces deux notions correspondent ainsi à deux grands types de règles : les « règles-contrainte » dont la fonction première est de restreindre les marges de manœuvre des décideurs politiques en matière budgétaire puis les « règles d'engagement » qui font que les décideurs s'engagent sur des cibles numériques et mettent en œuvre des procédures afin de respecter ces engagements.

## B. Les exemples étrangers

L'apparition de ces règles budgétaires en Europe n'est pas seulement le fruit de la crise de 2010. Elles existaient bien avant mais étaient beaucoup moins nombreuses. Celles-ci se sont développées dans un seul but : déconnecter cycles économiques et électoraux. Il s'agissait alors de faire échapper les choix budgétaires aux aléas de la faiblesse humaine. Antony TAILLEFAIT parlera alors de l'apparition d' « *automatismes budgétaires<sup>66</sup>* ». Sur le plan international, une étude du Fonds Monétaire International s'est penchée sur le phénomène du développement des règles budgétaires. En 2009, 80 Etats étaient dotés de règles budgétaires nationales et supranationales contre 7 Etats en 1990. Cette évolution exponentielle des règles s'est faite dans de nombreux Etats à travers le monde. Elles ont donc revêtu différents aspects comme en témoignent les exemples étrangers alors en application.

---

<sup>60</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Préface de Charles WYPLOSZ, Ouvertures économiques, de Boeck, 2014, p. VIII.

<sup>61</sup> G. KOPITS, S. SYMANSKY, (1998), « Fiscal Rules », IMF Occasional Paper 162, 1998.

<sup>62</sup> Par agrégat, il faut entendre le solde budgétaire, la dette, les dépenses publiques ou encore les recettes publiques.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> M.HALLERBERG, R.STRAUCH, J. VON HAGEN, (2001), « The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Members States », report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies.

<sup>65</sup> Ibis.

<sup>66</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », RFFP, avril 2012, n°118, p.133.

En 2014, les Etats-Unis étaient confrontés à un important débat sur le rehaussement du plafond de la dette publique fédérale<sup>67</sup>. Avant cet événement particulier, le seuil a toujours été rehaussé<sup>68</sup>. Il convient de préciser que la limite fixée à la dette publique n'est pas réévaluée régulièrement comme cela pourrait être le cas par exemple lors du vote du budget. La pratique veut que ce seuil soit rehaussé seulement lorsqu'il est sur le point d'être franchi. On peut légitimement s'interroger sur le bien fondé de cette règle budgétaire qui ne semble pas être d'une très grande efficacité comme en témoigne tout particulièrement la récurrence des crises et les relèvements successifs du plafond de la dette. L'objectif recherché par ce « *debtcelling* », instrument juridique, vise à limiter le poids des finances publiques américaines.

En Europe<sup>69</sup>, les Etats ont eux aussi été durement frappés par la crise de 2009 et ont soufferts de la crise des dettes souveraines en 2010<sup>70</sup>. Il semble intéressant d'observer les dispositifs juridiques mis en œuvre par plusieurs Etats européens. En Allemagne, réputée pour sa rigueur, une règle budgétaire constitutionnelle a été introduite en 1949 dès la création de la République fédérale allemande. L'article 115 de la Loi fondamentale disposait que l'Etat fédéral ne pouvait effectuer des emprunts qu'en cas de besoin exceptionnel et seulement en vue de dépenses productives. Ces dispositions furent modifiées en profondeur en 1969<sup>71</sup> par le gouvernement de grande coalition CDU-PSU-SPD. Elles ont laissé place à une « règle d'or » interdisant les emprunts de l'Etat fédéral pour les dépenses de fonctionnement mais les permettant toutefois dans la limite du montant des dépenses d'investissement. Comme le souligne David CAPITANT, « *Les effets de cette règle d'or constitutionnelle n'ont pas été concluants ; d'une part en raison de la dépréciation des actifs publics qui en sape le fondement en ne permettant plus de justifier l'accroissement de la dette par un accroissement*

---

<sup>67</sup> L. ICHER, « Le debtcelling aux Etats-Unis : de l'utilité d'un instrument inutilisé », RDP, juillet 2014, n°4, p.1051.

<sup>68</sup> La référence est un montant exprimé en dollars et non un pourcentage du produit intérieur brut comme cela peut être le cas dans le cadre des règles budgétaires européennes (déficit public inférieur à 3% du PIB et une dette publique inférieure à 60% du PIB).

<sup>69</sup> P. AUBERGER, « La crise de la dette publique dans les pays périphériques de la zone euro », RFFP n°123, 1<sup>er</sup> septembre 2013, p.85 et s.

<sup>70</sup> Idem, p.85.

<sup>71</sup> Comme le souligne David CAPITANT, « *Les effets de cette règle d'or constitutionnelle n'ont pas été concluants ; d'une part en raison de la dépréciation des actifs publics qui en sape le fondement en ne permettant plus de justifier l'accroissement de la dette par un accroissement corrélatif de ces actifs ; d'autre part en raison de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale qui n'a pas imposé le respect rigoureux de cette norme au pouvoir politique et a admis largement le recours à la notion de « perturbation de l'équilibre économique global » pour justifier des libertés au regard de la règle d'or* ». D. CAPITANT, « Le frein à la dette en Allemagne », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.149.

*corrélatif de ces actifs ; d'autre part en raison de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale qui n'a pas imposé le respect rigoureux de cette norme au pouvoir politique et a admis largement le recours à la notion de « perturbation de l'équilibre économique global » pour justifier des libertés au regard de la règle d'or.<sup>72</sup> » Ainsi, cette notion d'équilibre macroéconomique était utilisée pour suspendre l'application de la règle pendant les périodes de faible conjoncture mais n'imposait pas de consolidation budgétaire en période de haut cycle économique. Après une procédure pour déficit public excessif engagée contre l'Allemagne en 2002<sup>73</sup> par la Commission européenne, le gouvernement allemand a réformé la Loi fondamentale en 2006<sup>74</sup>. La Constitution allemande prévoyait alors en son article 109 alinéa 2, l'objectif budgétaire communautaire en ces termes : « *La Fédération et les Länder accomplissent ensemble les obligations de la République fédérale d'Allemagne qui résultent des actes juridiques de la Communauté européenne pris sur le fondement de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne en vue de respecter la discipline budgétaire et dans ce cadre ils tiennent compte des exigences de l'équilibre de l'ensemble de l'économie* ». Cet objectif budgétaire sera précisé par une seconde révision constitutionnelle en 2009 qui remplace la règle d'or par un frein à l'endettement<sup>75</sup>. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009, ce frein constitutionnel<sup>76</sup> à l'endettement soumet l'Allemagne à un cadre budgétaire qui va au-delà des règles établies par le traité de Maastricht. Les nouveaux articles 109 et 115 de la Constitution allemande obligent l'Etat fédéral et les Länder à équilibrer leurs recettes et leurs dépenses. Il convient toutefois de préciser qu'une politique budgétaire contracyclique consistant en un déficit en période de récession et en un surplus en période de croissance, restera toujours possible mais le recours au déficit sera néanmoins limité. Ainsi, à partir de 2016, l'Etat fédéral devra contenir le déficit structurel dans la limite de 0,35% du PIB en plus du déficit d'origine conjoncturelle. Des exceptions seront possibles en cas de catastrophes naturelles ou de situations économiques exceptionnelles comme ce fut le cas avec la crise de 2010 par exemple. Elles devront toutefois être autorisées par un vote des députés à la majorité*

---

<sup>72</sup> D. CAPITANT, « Le frein à la dette en Allemagne », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.149.

<sup>73</sup> En 2003, la procédure initiée pour la France et l'Allemagne n'a pas été menée à terme, le Conseil, ayant suspendu les sanctions demandées par la Commission. La Cour de Justice de l'Union européenne a annulé cette suspension tout en refusant de reconnaître l'automaticité des sanctions décidées par la Commission. CJCE 13 juillet 2004, Commission c/ Conseil, aff. C-27/04, Rec., 2004, p. I 6649. Sur cette question, voir notamment O. CLERC, La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone euro, Thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2009, p. 160 et s.

<sup>74</sup> C. SOULAY, « La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », RFFP, novembre 2010, n°112, p.187.

<sup>75</sup> Ibis.

<sup>76</sup> C. SOULAY, « La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », RFFP n°112, p.187 et s.

qualifiée et s'accompagner d'un plan de remboursement précis. S'agissant des Länder, cette nouvelle règle budgétaire s'avère bien plus contraignante. En effet, à partir de 2020, ces Etats fédérés ne pourront plus avoir un déficit structurel, seul celui généré par une politique contracyclique étant autorisé. Afin d'anticiper cette échéance, les Länder les plus fragiles bénéficieront d'aides provenant de l'Etat fédéral et des Länder les plus riches entre 2011 et 2019. Ces aides sont estimées à 800 millions d'euros annuel<sup>77</sup>. Pour faciliter la mise en place de ces nouvelles règles qui se fera en deux temps à savoir une entrée en vigueur respectivement en 2016 et en 2020, un conseil de stabilité sera chargé de superviser la situation financière des Länder.

Il est intéressant d'évoquer également le frein à la dette suisse<sup>78</sup>, pays pourtant traditionnellement doté d'une dette publique faible. La montée en progression de la dette publique suisse entre 1990 et 2000 a eu pour effet d'inquiéter les responsables politiques et de remettre en cause la règle budgétaire en vigueur à ce moment là et reposant sur l'article 126 de la Constitution fédérale. Cette dernière, bien que prônant l'équilibre entre les dépenses et les recettes, ne prévoyait pas de mécanisme de mise en œuvre ce qui de facto rendait le dispositif inopérant. Il faudra attendre la fin des années 1990 pour que les décideurs politiques suisses s'attaquent au renforcement des dispositions de l'article 126 en les complétant notamment par une loi d'orientation budgétaire. Le référendum du 2 décembre 2001 approuva à 84,7% des votants le dispositif présenté. Les points essentiels du frein à l'endettement figurant à l'article 126 de la Constitution reposent sur un principe simple selon lequel la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes et sur une règle des dépenses selon laquelle le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées compte tenu de la situation conjoncturelle. Pour plus de souplesse, une exception est prévue à savoir que les besoins de financement exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'alinéa 2. L'assemblée fédérale décidera alors d'un tel relèvement conformément à l'article 159 alinéa 3 c'est-à-dire à la majorité des membres de chaque conseil. S'agissant des sanctions, si les

---

<sup>77</sup> La mise en œuvre des dispositions transitoires obéit à un calendrier précisé par l'article 143d al. 1 de la Loi fondamentale, qui prévoit également des mesures d'accompagnement ainsi que les conditions de mise en œuvre. Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz – KonsHilfG) du 10 août 2009, entrée en vigueur le 18 août 2009. Des accords administratifs entre la fédération et chaque Land ont été également mis en place. Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, négociée de manière coordonnée par les Länder concernés et la Fédération et signée par chacun d'eux au printemps 2011.

dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux alinéas 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes. Pour finir, la loi est chargée de régler les modalités de mise en œuvre du dispositif. Ainsi l'objectif recherché était de stabiliser le montant nominal de la dette fédérale tout en évitant des politiques budgétaires procycliques. En vigueur depuis 2003, ce frein à la dette suisse se heurta à un certain nombre de difficultés notamment en raison d'erreurs dans les prévisions de recettes. Depuis 2005, la politique budgétaire menée en Suisse va bien au-delà des objectifs initiaux.

Aux Pays-Bas, la démarche est différente. Les règles budgétaires sont des règles d'engagement. Elles ne contiennent pas, comme le souligne B. SCHWENGLER, « *de cibles numériques fixes qui seraient déterminées de façon définitive. Elles ne reposent pas non plus sur l'utilisation de formules pour le calcul des objectifs figurant dans les budgets pluriannuels.* <sup>79</sup> » Qui plus est, les incitations à respecter les cibles ne reposent sur aucun mécanisme juridique. On pourrait alors penser que ce dispositif ne semble pas efficace. Mais il est important de prendre en compte les pratiques propres aux Etats, leur fonctionnement institutionnel et politique. Aux Pays-Bas, c'est un système parlementaire caractérisé par un système partisan fragmenté. Depuis les années 1980, aucun des principaux partis n'a atteint 30% des voix aux élections à la chambre basse. Ainsi, à l'issue des élections, les partis n'ont pas d'autre choix que de dialoguer et d'engager les négociations en vue de la formation d'un gouvernement de coalition. Contrairement à la France, la durée de formation d'un gouvernement s'étend sur plusieurs mois. L'élément clé du cadre budgétaire néerlandais repose sur l'adoption de plafonds pluriannuels de la dépense pour chacun des trois secteurs de la dépense. Une liste détaillée de mesures de politique économique négociée par les différents partis accompagne la détermination de ces plafonds. A côté de ces derniers cohabitent des cibles numériques exprimées en termes de solde et de montant de la dette publique<sup>80</sup>. Il s'agit ici de prendre en compte les seuils fixés par les traités européens en vue de garantir une discipline budgétaire au sein de l'Union européenne.

---

<sup>78</sup> M. HOTTELIER, « Suisse », AIJC, 2012, p. 432. La Constitution fédérale suisse consacre un chapitre aux finances publiques (Chap. 3, art. 126 à 135).

<sup>79</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Préface de Charles WYPLOSZ, Ouvertures économiques, de Boeck, 2014, p. 98.

L'Espagne a connu deux vagues d'instauration de règles budgétaires. L'objectif recherché par la première vague intervenue en 2001 s'inscrivait dans une démarche menée par les décideurs politiques espagnols de mettre leur politique budgétaire en conformité avec les règles budgétaires européennes. Ce fut chose faite avec la loi de stabilité budgétaire du 12 décembre 2001 et la loi organique du 13 décembre 2001. Il faudra attendre la deuxième vague faisant suite à la crise des subprimes en 2011 et 2012 pour que l'Espagne franchisse une étape supplémentaire dans la montée en puissance des dispositifs budgétaires. Dorénavant ancrées dans la Constitution, ces règles arrêtent une cible d'équilibre structurel pour le solde budgétaire et un plafond de la dette publique fixé à 60% du PIB à partir de 2020. Il ne fait aucun doute qu'un des objectifs visés par le gouvernement espagnol était de démontrer un engagement résolu en faveur d'un retour à l'équilibre budgétaire<sup>81</sup> et de garantir à terme la soutenabilité de ses finances publiques. Il convient de rappeler que l'Espagne figurait parmi les « PIGS », régulièrement mis sur le devant de la scène en 2008 pour leurs importantes difficultés économiques, financières et budgétaires. Les responsables politiques espagnols se devaient d'afficher une véritable volonté politique pour redorer leur blason sur l'ensemble de la scène internationale. Ces nouvelles règles budgétaires se sont inscrites dans la modification de l'article 135 de la Constitution adoptée à la quasi-unanimité le 27 septembre 2011<sup>82</sup>. Cette révision constitutionnelle s'est accompagnée d'une loi organique de stabilité budgétaire et de soutenabilité financière adoptée le 27 avril 2012 sous l'impulsion du Premier ministre, Mariano RAJOY. Les règles budgétaires introduites sont nombreuses et diverses. S'agissant des administrations publiques, ces dernières doivent présenter des budgets en équilibre structurel. Des possibilités sont ouvertes d'un déficit structurel en cas de circonstances exceptionnelles. Il doit toutefois être accompagné d'un plan de retour à l'équilibre. Sur le terrain de la dette publique, celle-ci ne doit pas dépasser 60% du PIB. Ce plafond est réparti entre les différents niveaux d'administration publique<sup>83</sup>. Enfin, la croissance des dépenses publiques ne doit pas dépasser la croissance du PIB. L'encadrement normatif des politiques

---

<sup>80</sup> Walter J-M. KICKERT, « La politique d'assainissement des finances publiques aux Pays-Bas. Des tentatives hésitantes, essentiellement basées sur des compromis, d'établissement de priorités ciblées », *Revue internationale des sciences administratives*, 2015/3, Vol.81, p.571 à 593.

<sup>81</sup> J.-J. ZORNOZA PEREZ, « L'équilibre budgétaire dans le droit espagnol », in L. TALLINEAU, *L'équilibre budgétaire*, Economica, coll. « Finances publiques », Paris, 1994, p. 211 et s. ; M. CARRILLO, « Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques en Espagne », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2012, XXVIIIe table ronde, sept. 2013.

<sup>82</sup> A. BAUDU, « L'émergence graduelle d'un principe de stabilité budgétaire en Espagne », *RFFP* n°131, 1<sup>er</sup> septembre 2015, p.135.

<sup>83</sup> 44% pour l'Etat, 13% pour les communautés autonomes et 3% pour les municipalités. B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Préface de Charles WYPLOSZ, *Ouvertures économiques*, de Boeck, 2014, p. 118.

budgétaires espagnoles est ainsi bien assimilé. Le législateur organique est venu mettre en place une autorité indépendante de responsabilité financière avec la loi organique du 14 novembre 2013, suite à la ratification par l'Espagne du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire le 25 juillet 2012<sup>84</sup>.

### C. Les expériences françaises avant 1958

La France a dû elle aussi se confronter à l'instauration de règles budgétaires en vue de maîtriser ses finances publiques. Afin de mieux cerner les tenants et les aboutissants de la politique budgétaire française et de son encadrement normatif sous la Vème République, il apparaît indispensable de revenir sur ses expériences budgétaires avant 1958. En effet, bien que l'approche historique peut parfois paraître à certains convenus, voire inutile, il ne faut pas oublier qu' « *en toutes choses, il est bon de remonter aux anciennes traditions, parce qu'un droit n'est jamais mieux connu que lorsqu'on l'aperçoit dès l'origine* » comme l'indiquait J.B. PROUDHON dans son *Traité du Domaine public* publié en 1833.

La période féodale est celle de l'installation progressive des impôts. On opère à cette époque une distinction au sein des revenus de l'Etat, entre d'une part, les revenus ordinaires provenant des domaines royaux, et, d'autre part, les revenus extraordinaires de la Couronne. Les seconds deviendront rapidement la règle dominante en raison du faible rendement des premiers. La levée de l'impôt deviendra alors une impérieuse nécessité. Bien qu'à cette époque l'emprunt était très mal perçu, plusieurs évolutions vont amorcer une course frénétique à l'endettement royal<sup>85</sup>. Il faudra attendre Saint Louis pour que le recours à l'emprunt auprès de banquiers génois supplante l'impôt. Ce « premier roi de l'endettement<sup>86</sup> » souhaitait financer ses Croisades par ce biais et finit par faire défaut en 1255 ce qui conduisit à de nombreuses expropriations et expulsions afin d'apurer le passif du roi. Entre 1285 et 1314, Philippe IV le Bel, lèvera de nouveaux impôts après avoir convoqué une assemblée exceptionnelle des représentants du Clergé, de la noblesse et des bourgeois (ancêtre des Etats généraux). Cette assemblée composée des trois ordres est réunie en 1302 afin d'obtenir un consentement de la levée de recettes qui allaient s'avérer de moins en moins

---

<sup>84</sup> Loi organique n° 3/2012, du 25 juillet 2012, d'autorisation de la ratification du TSCG, BOE, n° 178, 26 juillet 2012, p. 53541.

<sup>85</sup> P.F. GOUIFFES, *L'âge d'or des déficits, 40 ans de politique budgétaire française*, Préface de Michel PEBEREAU, Les études, La documentation française, 2013, p.22 et 23.

« extraordinaires ». Le Trésor royal institué par Philippe II Auguste dans son ordonnance-testament de 1190 restera malgré tout dans une situation difficile.

Carmen REIHNHART et Kenneth ROGOFF identifieront pas moins de huit défauts du Trésor entre 1492 et 1789<sup>87</sup>. Une fréquence inédite en comparaison aux autres Etats européens. Cette situation financière ne s'améliorera pas par la suite. Sous le règne de Louis XIV de 1643 à 1715, la succession de guerres coûteuses et aux résultats médiocres laisse le Trésor dans une situation extrêmement dégradée à la fin du règne. La dette royale est estimée à 3 ou 4 milliards de livres représentant au moins dix ans de revenus et peut-être 90% du PIB<sup>88</sup>. En dépit d'une réduction de la dette de près de 50% entre 1715 et 1722 sous le règne de Louis XV et des mesures de rigueur budgétaire interdisant tout déficit public, le retour des guerres vont aboutir au retour d'une situation budgétaire. Le fameux « compte-rendu au roi » de janvier 1781 fait état d'une dette du Trésor royal s'établissant à 530 millions de livres et l'excédent à 10,2 millions pour le budget ordinaire. La guerre d'Amérique engagée dès 1778 contribuera de nouveau à l'aggravation des finances publiques. La dette publique est estimée entre 80 et 100% du PIB. C'est un nouveau défaut qui amènera à la convocation des états généraux le 5 mai 1789. Le roi cherche alors à éviter la banqueroute.

La situation budgétaire de la France, comme le souligne Jean-François GOUIFFES « *jouera un rôle essentiel de catalyseur du déclenchement de la Révolution française* <sup>89</sup> ». Le dernier défaut des autorités publiques françaises sur leurs engagements financiers daterait de 1797. L'article 14<sup>90</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 va venir s'inscrire en totale contradiction avec l'Ancien régime en formulant expressément le principe du consentement à l'impôt et du contrôle de la dépense publique : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Quand bien même la mise en œuvre de ces principes fondateurs sera on ne peut plus chaotique, la référence au consentement de l'impôt

---

<sup>86</sup> J. LE GOFF, *Saint Louis*, coll. « Bibliothèque des histoires », Gallimard, Paris, 1996, p.381.

<sup>87</sup> C.M. REINHART, S. KENNETH ROGOFF, "This Time is different. Eight Centuries of Financial Folly", Princeton University Press, Princeton, 2009, p.87 (trad. Française: "Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière", coll. « Les Temps qui changent », Pearson Education France, Paris, 2010, p.108).

<sup>88</sup> P.F. GOUIFFES, *L'âge d'or des déficits, 40 ans de politique budgétaire française*, Préface de Michel PEBEREAU, Les études, La documentation française, 2013, p.24.

<sup>89</sup> *Idem*, p.27.

<sup>90</sup> F. WASERMAN, « Le citoyen et la prise de décision financière », RFFP n°135, 1<sup>er</sup> septembre 2009, p.79 et s.

et au contrôle de la dépense ne disparaîtra plus des textes constitutionnels qui suivront. C'est ainsi que sous l'Empire, la rédaction de la Constitution de l'An VIII répartira les compétences budgétaires entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif : « *le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres* ».

La dette publique de 1815 est contenue à 15% du PIB. L'article 70 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 rendra le défaut anticonstitutionnel en disposant alors que « *la dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable* ». Elle tient compte des acquis de la Révolution et de l'Empire. Une vie parlementaire se développe qui voit s'opposer une droite ultraroyaliste et une droite libérale ou orléaniste partisane de l'instauration d'une monarchie à l'anglaise. La monarchie constitutionnelle de 1814 favorise la montée en puissance du régime parlementaire. Les deux adversaires politiques de l'époque sont les principaux artisans des principes fondateurs du droit budgétaire. Le Baron Louis<sup>91</sup>, Ministre des finances, est à l'origine de la promotion du rythme des « quatre temps alternés » qui va répartir le pouvoir entre le Gouvernement qui prépare le budget, le Parlement qui le vote, les ministères qui l'exécutent et le Parlement qui le contrôle. Le Comte de Villèle, partisan de la droite ultraroyaliste, ministre des finances sous Louis XVIII en 1821 puis président du Conseil sous Charles X, favorise dans la durée leur mise en œuvre.

Ainsi, entre 1814 et 1914, l'équilibre budgétaire est de rigueur. Il convient de souligner qu'entre 1890 et 1914, la dette publique a diminué dans un contexte de stabilité monétaire pour arriver à 75% du PIB. L'éclatement de la Première guerre mondiale bouleversera, au-delà des millions de victimes et des importantes conséquences matérielles, le paysage européen des finances publiques. Charles GIDE précise que les vainqueurs comme les vaincus croulent sous des dettes colossales<sup>92</sup>. Pour la France, « *les dépenses totales liées à ce conflit sont estimées à 140 milliards de francs, soit 208 fois le budget de 5 milliards de francs de 1914*<sup>93</sup> ».

---

<sup>91</sup> F. BONNEVILLE, « Le baron Louis : créancier de l'Etat et ministre des finances », RFFP n°130, 1<sup>er</sup> avril 2015, p.315 et s. Voir également F. BONNEVILLE, « Le baron Louis (1755-1837), Portrait d'un financier au service de l'Etat », RFFP n°128, 1<sup>er</sup> novembre 2014.

<sup>92</sup> C. GIDE, *Cours d'économie politique*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 10<sup>ème</sup> éd., 1930, p.595.

<sup>93</sup> P.F. GOUIFFES, *L'âge d'or des déficits, 40 ans de politique budgétaire française*, Préface de Michel PEBEREAU, Les études, La documentation française, 2013, p.30.

La Première guerre mondiale va alors introduire un déséquilibre dans la conception classique des finances publiques portée par la pensée économique libérale. En effet, plusieurs économistes libéraux tels que Jean-Baptiste SAY, David RICARDO, John STUART MILL ou ultralibéraux de l'Ecole de Vienne comme F.A VON HAYEL et les monétaristes de l'Ecole de Chicago<sup>94</sup> menés par le prix Nobel 1976, Milton FRIEDMAN seront les héritiers d'une conception de l'Etat non interventionniste. Le rôle des finances publiques dans cette conception classique est cantonné aux fonctions régaliennes de l'Etat. Le volume du budget de l'Etat s'en trouve réduit, le respect de l'équilibre budgétaire est sacralisé et le recours à l'emprunt est exceptionnel car conçu comme un instrument de gestion de la trésorerie. La Première guerre mondiale vient introduire un déséquilibre dans la conception classique des finances publiques. John MAYNARD KEYNES, dans son ouvrage *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* publié en 1936, va prôner la dépense publique pour financer de grands projets d'investissements publics y compris au prix d'un déficit budgétaire. Cette nouvelle conception des finances publiques se caractérisera par un rôle des finances publiques élargi à la mesure de la multiplication des interventions d'un Etat devenu « providence<sup>95</sup> ». Cela se traduira par une augmentation du budget de l'Etat et un respect de l'équilibre budgétaire qui n'est plus un pré-requis. L'emprunt deviendra un outil utile pour le financement des investissements quant bien même il contribuera inéluctablement à l'existence d'une dette publique.

Après ces nombreux déboires, la France sera confrontée à la crise de 1929 et affichera une dette de 80% du PIB en 1932. Celle-ci atteindra même 170% du PIB à la fin de la Seconde guerre mondiale. Entre 1945 et 1948, en raison de la combinaison d'une forte inflation et d'une dévaluation, la dette sera divisée par quatre passant ainsi de 160 à 40% du PIB.

L'évolution des finances publiques françaises avant 1958 nous montre que les situations budgétaires critiques ne sont pas si exceptionnelles que cela. L'histoire de France a été bercée par les crises répétées des finances publiques. On peut dire sans aucune hésitation que les finances publiques contribuent incontestablement au façonnement de l'histoire de France. Le

---

<sup>94</sup> A. COULON, *L'école de Chicago*, Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, 2012, 128 p.

<sup>95</sup> M. BOUVIER, « Crise des finances publiques et refondation de l'Etat », RFFP, n°SPECIAL MAROC, p.41 et s.

régime mis en place en 1958, garantissant un exécutif fort et un Parlement encadré, va voir naître un texte<sup>96</sup> laissant aux pouvoirs publics « *le maximum de liberté d'action pour répondre à la conjoncture* »<sup>97</sup>. En effet, en réponse aux turpitudes des IIIème et IVème Républiques, le constituant a souhaité redonner vigueur au pouvoir exécutif en encadrant le Parlement désormais pris dans les méandres du parlementarisme rationalisé. L'objectif ainsi recherché est de limiter les prérogatives du Parlement notamment sur le terrain budgétaire pour ne pas reproduire les errements des régimes précédents.

#### **D. L'état des finances françaises depuis 1958**

Le retour aux affaires du général de Gaulle va être l'occasion de redresser les finances publiques françaises. Plan de rigueur, maîtrise de l'inflation, suppression du déficit public, dévaluation de 17,5% et création du nouveau franc sont autant de mesures qui vont contribuer au redressement des finances publiques. Le taux d'endettement est alors ramené à un niveau historiquement faible, un des plus bas depuis le début du XIXème siècle. Tout semble sourire au nouveau régime constitutionnel jusqu'à l'avènement du premier choc pétrolier de 1973 qui va marquer l'arrivée des déficits continus. En effet, le dernier excédent budgétaire est enregistré en 1974. En 1975, le Premier ministre de Valéry GISCARD D'ESTAING, Jacques CHIRAC, souhaite un changement radical de la politique économique et budgétaire française. Un plan de « relance » est annoncé en septembre 1975. Ce ne sont pas moins de 33 milliards de francs de dépenses publiques supplémentaires qui vont être engagés et qui seront en partie responsables du déficit budgétaire de 1975 qui atteint 2,8% du PIB. L'arrivée du nouveau Premier ministre faisant suite à la démission fracassante de Jacques CHIRAC va amorcer un changement de trajectoire. Le nouvel hôte de Matignon, Raymond BARRE, engage une politique visant à un retour rapide à l'équilibre ce qui sera chose faite de 1976 à 1980. La France, pendant cette période, va en effet engager une réduction progressive du déficit permettant même un quasi-équilibre en 1979 et 1980. La France est alors un des bons élèves

---

<sup>96</sup> Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JO du 3 janvier 1959, p.180.

<sup>97</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République », RDP 1998, p.1447.

en matière de finances publiques avec des déficits parmi les plus faibles des grands pays de l'OCDE<sup>98</sup>.

L'année 1981 va être marquée par un profond changement politique. Ardemment désirée par les uns autant que redoutée par les autres, l'alternance paraissait presque impossible<sup>99</sup>. La France, gouvernée par la droite et le centre droit depuis 1958 sans discontinuer, va connaître l'alternance le 10 mai 1981, jour de l'élection de François MITTERRAND à la présidence de la République. Cette élection au suffrage universel direct marque le retour au pouvoir de la gauche après vingt-trois ans passés dans l'opposition. La politique de relance initiée tous azimuts par le nouveau gouvernement dès sa prise de fonction permet une augmentation significative de l'activité en 1982 mais également une dégradation forte des comptes publics. Comme le souligne Pierre-François GOUIFFES, « *en rupture avec la situation d'avant 1973 et le septennat précédent, le déficit budgétaire s'accoutume désormais à la zone des 2,5%-3% du PIB – niveau inédit jusque là depuis les années 1950, à l'exception de 1975. L'accumulation de déficits significatifs pèse fortement sur la dette qui atteint 33,4% du PIB en 1987, contre 20,7% en 1980.*<sup>100</sup> » L'année 1983 va marquer le tournant de la rigueur sous le couvert d'une orientation pro-européenne. Il convient de préciser qu'à cette époque le débat public ne se focalise pas encore sur la question de l'endettement public. En effet, la dette publique est encore modérée et elle ne constitue pas la première priorité des décideurs politiques. Cette politique budgétaire de rigueur portera ses fruits. Jean PEYRELEVADE soulignera que « *dès la deuxième année de gouvernement, nous étions devenus des élèves, disons convenables, de la classe européenne*<sup>101</sup> ». Cette période sera également l'apparition de la norme de 3% qui sera martelée par le président de la République. D'après le témoignage d'un haut-fonctionnaire, Guy ABEILLE alors chargé de mission à la sous-direction de la Direction du budget en 1981, le chiffre de 3 % du produit intérieur brut aurait été inventé en moins d'une heure sans aucune réflexion théorique. Le Président de la République souhaitait une norme, un chiffre qui traverserait les époques. Cette référence est donc née sur le territoire national et sera théorisée par la suite par des économistes et reprise dans le traité de Maastricht de 1992, devenant un des critères de

---

<sup>98</sup> H. STERDYNIK, « Théories et pratiques du déficit public », Revue de l'OCDE, vol.3, n°3, février 1983, p.65-90.

<sup>99</sup> J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Vème République. 1958-2012*, Dalloz, 14<sup>ème</sup> édition, 2012, p.267.

<sup>100</sup> P.F. GOUIFFES, *L'âge d'or des déficits, 40 ans de politique budgétaire française*, Préface de Michel PEBEREAU, Les études, La documentation française, 2013, p.67.

convergence pour pouvoir intégrer la zone euro et imposant un seuil de 3% du PIB que le déficit public ne doit pas franchir.

Le second mandat de François MITTERRAND est marqué par des déficits significatifs. Seules deux années voient apparaître de faibles excédents primaires. Il voit surtout l'avènement de l'Union économique et monétaire<sup>102</sup> (UEM) et l'instauration de la monnaie unique<sup>103</sup> : l'euro avec le traité de Maastricht de 1992. Il s'agit là d'un changement majeur dans l'histoire française. La France remplace sa monnaie nationale et renonce de ce fait à la gestion de ses réserves de change, désormais centralisées pour compte commun à la Banque Centrale européenne (BCE). Bien que l'on assiste à un réel transfert de souveraineté en matière monétaire, chaque Etat demeure maître de sa politique économique et budgétaire. Des critères de convergence<sup>104</sup> sont néanmoins mis en place : une dette publique inférieure à 60% du PIB et un déficit public inférieur à 3% du PIB. Ce traité prévoit dans son article 104 C que « *les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* » et prévoit même un dispositif de lutte contre les déficits publics trop importants.

L'arrivée de Jacques CHIRAC à la présidence de la République en 1995 ne changera pas profondément la donne. Il ne manquera pas de préciser que « *l'état des finances publiques que le Premier ministre et moi-même trouvons en mai 1995 s'avère beaucoup plus dégradé que nous ne l'avions pensé ou estimé au cours des derniers mois. Nous héritons, il faut bien le dire, d'une situation calamiteuse que le gouvernement précédent a soigneusement cachée au pays.*<sup>105</sup> » Le gouvernement JUPPE ambitionnant un assainissement à moyen terme des comptes publics va prendre un certain nombre de mesures. Bien que le déficit se redresse significativement, il persiste et contribue ainsi à la forte progression de la dette publique qui se rapproche du seuil de 60% du PIB. Il sera de 59,6% en 1998. L'alternance politique n'a pas remis en cause la ligne tracée par le traité de Maastricht et réaffirmée par le Pacte de Stabilité et de Croissance de 1997. Les élections législatives anticipées de 1997 faisant suite à la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le président de la République conduisent

---

<sup>101</sup> J. PEYRELEVADE, *Sarkozy, l'erreur historique*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2008, p. 147.

<sup>102</sup> R. HERTZOG, « La longue marche vers l'Union économique et monétaire (1) », Petites affiches, 17 septembre 1997, n°112, p.21 et s.

<sup>103</sup> P. PASCALLON, « Les enjeux de la monnaie unique européenne », Petites affiches, 25 mai 1999, n°103, p.14 et s.

<sup>104</sup> « Les conditions de succès de l'U.E.M. : critères de convergence et pacte de stabilité (1) », Petites affiches, 25 juin 1997, n°76, p.44 et s.

<sup>105</sup> Jacques CHIRAC, *Mémoires, tome 2 : Le temps présidentiel*, Nil, Paris, 2011, p.87.

à un changement de majorité. Lionel JOSPIN devient alors Premier ministre sous la présidence de Jacques CHIRAC. Il arrive dans un contexte économique favorable et n'en profitera pas pour prendre les dispositions nécessaires au retour de l'équilibre des comptes publics. En dépit de résultats qu'il a jugé globalement positifs en matière économique et budgétaire, le Premier ministre rencontrera un échec cuisant à l'élection présidentielle de 2002 où il ne franchit même pas le cap du second tour. Jacques CHIRAC est réélu à la présidence de la République dans un contexte politique particulièrement inédit. Entre 2002 et 2007, la France ne se dirige absolument pas vers l'équilibre budgétaire prévu par le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Ce dernier a été révisé en 2005 suite au déclenchement de la procédure pour déficits publics excessifs contre l'Allemagne en 2002 et contre la France en 2003. L'accumulation persistante de déficits induit donc une nouvelle progression de la dette. Le seuil de 60% est dépassé à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre de l'année 2003. Le gouvernement VILLEPIN engagera alors une réflexion sur le thème de la dette publique nationale avec la remise au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, en décembre 2005, du rapport PEBEREAU, « Rompre avec la facilité de la dette publique<sup>106</sup> ». Le quinquennat de Nicolas SARKOZY qui s'ouvre en 2007 va être marqué par une multitude de crises sans précédent.

Le panorama que nous venons d'effectuer montre que les politiques budgétaires françaises sous la Vème République ont oscillé entre relance et rigueur, baisse et augmentation des déficits, atténuation et aggravation de la dette publique. Qui plus est, depuis l'avènement de la Vème République, les règles budgétaires se sont succédées dans des contextes politiques, économiques et financiers variés qui ont pu influencer d'une certaine manière leur portée, leur contenu ou encore leur efficacité. La couleur politique du gouvernement en place n'a pas de réelle incidence sur les règles budgétaires instaurées. La gauche et la droite auront usé tour à tour d'une politique de relance et d'une politique de rigueur et auront introduit des règles budgétaires diverses afin de parvenir à un retour à l'équilibre budgétaire. Ainsi, il apparaît qu'un consensus politique entoure le déploiement des règles budgétaires sous la Vème République. Les périodes de croissance ou les périodes de crises auront en revanche davantage eu un retentissement sur la mise en œuvre de certaines de ces règles.

---

<sup>106</sup> Rapport de la commission présidée par Michel PEBEREAU, « Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale, coll. « des Rapports officiels », La Documentation française, Paris, 2006.

## E. L'encadrement européen

Des règles budgétaires ont donc été introduites tout au long de la Vème République. Certaines s'inscrivent dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme. Le constituant de 1958 a voulu encadrer le Parlement en matière budgétaire et lui éviter de contribuer encore davantage aux dérapages budgétaires qui lui étaient souvent reprochés sous les IIIème et IVème Républiques. A côté de ces mécanismes juridiques visant à encadrer les prérogatives du Parlement pour influencer sur la politique budgétaire de la France, l'Union européenne a contribué à l'instauration de normes dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Ce sont les fameux critères de convergence portés par le traité de Maastricht de 1992. La volonté ainsi clairement affichée est de ramener les finances publiques nationales sur le terrain de l'équilibre et de garantir la soutenabilité budgétaire. Du fait qu'une union monétaire a été mise en place, il est important que les Etats s'inscrivent dans une démarche de convergence et d'assainissement de leurs finances publiques pour éviter tout effet de contagion<sup>107</sup>. Avec la crise de 2010 des dettes souveraines, les dispositifs européens ont été renforcés. Plusieurs textes ont été adoptés. Tout d'abord, le semestre européen<sup>108</sup> a vu le jour. Il s'agit d'un calendrier d'intégration des budgets européens à l'échelle de l'Europe mis en place en 2011. Concrètement, il s'agit d'instaurer un véritable dialogue entre la Commission, chargée du respect du pacte de stabilité et de croissance, et les Etats membres tout au long de leur processus d'élaboration budgétaire. Les prévisions économiques sont ainsi produites trois fois par an par la Commission qui, en janvier, opère un « Examen annuel de croissance » (EAC) pour les Etats membres. Cet EAC souligne les réformes et les efforts à effectuer. Il débouche sur l'établissement de priorités par le conseil européen, priorités qui sont ensuite transmises, en mars, aux Etats. En avril, ces derniers doivent élaborer à partir de ces priorités, un « programme de stabilité » qui est ensuite transmis à la Commission, laquelle, transmet en juin des recommandations pour chaque pays au conseil européen qui les adopte en juillet. Dès lors, les Etats doivent intégrer ces recommandations dans leurs projets budgétaires pour l'année suivante. Afin de renforcer l'application de ce semestre européen, la Commission a

---

<sup>107</sup> M. BOUVIER, M-C.ESCLASSAN, J-P.LASSALE, *Finances publiques*, 14<sup>ème</sup> édition, 2015-2016, LGDJ, Lextenso éditions, p.168.

<sup>108</sup> F. QUEROL, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », RFFP n°119, 1<sup>er</sup> septembre 2012, p.147 et s.

acquis de nouvelles armes avec deux « paquets législatifs » européens, appelés « six pack<sup>109</sup> » et « two pack », adoptés en 2012 et 2013, qui, en s'insérant dans le semestre européen, le rendent plus contraignant. Le « Six Pack » accorde à la Commission la possibilité de demander des corrections aux projets des Etats membres. Dans ce cas, ces derniers doivent amender leurs projets et publier un « plan d'action correctif. » Il accorde également à la Commission la possibilité de limiter la croissance des dépenses publiques des Etats pour éviter tout dérapage. Cependant, l'essentiel du « Six Pack » tient dans l'aspect répressif. Désormais, la Commission peut lancer, après deux rappels, une procédure dite « d'application rigoureuse » contre un Etat. Mais la grande nouveauté du Six-Pack, c'est que désormais, le Conseil européen doit suivre la décision de la Commission pour les sanctions, sauf à lui opposer une « majorité qualifiée inversée ». L'objectif ainsi recherché est d'éviter un second incident du même type que celui de 2003 dans lequel le couple franco-allemand avait pu échapper à des sanctions. Après le « Six Pack » s'ajoute le Two Pack. Ce paquet législatif complète le semestre européen en exigeant des Etats membres qu'ils adoptent leur projet de budget de l'année suivante avant le 15 octobre. La Commission examine alors le projet et émet un avis avant le 30 novembre. Bruxelles peut alors demander des modifications à ce projet. Par ailleurs, le « Two pack » oblige les Etats à se fonder sur des prévisions de croissance indépendantes et à soumettre son budget à un organisme indépendant de contrôle budgétaire. C'est le rôle joué en France par le Haut Conseil des Finances publiques (HCFP). En cas de procédure de dépassement excessif, la Commission doit être constamment informée des mesures prises par l'Etat pour réduire son déficit. Elle peut, à tout moment, envoyer de nouvelles recommandations à l'Etat concerné. C'est un renforcement des mesures correctives prévues dans le Six Pack. La dernière pierre à l'édifice n'est autre que le pacte budgétaire inclus dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ce pacte prévoit que les Etats membres de l'Union européenne doivent disposer de budgets équilibrés. L'équilibre budgétaire signifie que le déficit structurel - corrigé des effets de la conjoncture économique - ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB. Cette « règle d'or » européenne devra devenir réalité en 2018. En cas de non respect de cette règle, la Commission pourra sanctionner le pays concerné à hauteur de 0,1 % du PIB. Là aussi, seule une « majorité qualifiée inversée » pourra bloquer une telle décision. Cependant, même dans cette hypothèse,

---

<sup>109</sup> A. LEVADE, « Les normes de l'Union européenne et l'équilibre budgétaires des Etats », RFFP, n°117, 1<sup>er</sup> février 2012, p.69.

un Etat membre pourra porter l'affaire devant la Cour de Justice de l'Union européenne qui pourra, en cas de manquement au traité, infliger la même sanction.

L'esprit sous-jacent de ces réformes est clair : il s'agit de contraindre davantage les Etats sur le terrain budgétaire et ainsi les priver de leurs marges de manœuvres habituelles en matière de finances publiques et de politiques budgétaires. Certes, en théorie, nul ne peut contraindre directement un parlement à ne pas voter un budget qui accroît son déficit et ne respecte pas les recommandations de la Commission ou le pacte budgétaire. Mais désormais, une telle attitude va clairement à l'encontre de la solidarité européenne. Et à ce titre, elle se paie directement par des sanctions quasi-automatiques. Les Etats sont donc contraints désormais de négocier avec Bruxelles et de suivre ses recommandations.

Nonobstant toutes ces tentatives et bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement sur les derniers mécanismes introduits, on constate que la dégradation des finances publiques françaises est continue et sans précédent sous la Vème République à tel point qu'on en vient à s'interroger sur le sort qui sera réservé aux futures générations. Aucun gouvernement, qu'il soit de droite, du centre ou de gauche, n'est parvenu à inverser durablement la montée inexorable de la dette publique. Se pose alors la question de la genèse de l'encadrement normatif des politiques budgétaires, de sa composition et de son évolution sous la Vème République. Plus qu'un panorama des différentes règles budgétaires françaises et de leur application, il s'agit de mener une réflexion sur leur origine, sur leurs propriétés, sur leur environnement qu'il soit politique, économique ou juridique ou encore leur mise en œuvre<sup>110</sup>. La société française est en quête permanente d'efficacité. Les citoyens s'interrogent souvent sur le bien fondé de telle ou telle mesure mais surtout sur l'efficacité de ces dites mesures. L'enjeu est de taille. Il est question ici de déficits publics et d'endettement public qui peuvent influencer durement et durablement les générations futures dans leur mode de vie. L'efficacité est la capacité d'un système à parvenir à ses fins, à ses objectifs. Ces derniers peuvent être appréciés de diverses manières. On peut se placer sur le terrain de la quantité, de la qualité, de la rapidité, du coût voire de la rentabilité. Ainsi, pour mesurer l'efficacité d'un dispositif, il faut bien s'interroger sur le rôle de ce dispositif, arrêter des critères, des indicateurs qui permettent de vérifier si l'objectif a été atteint avec la mise en œuvre du dispositif. Pour les règles budgétaires, le raisonnement est le même. Seulement le contexte

complexe dans lequel elles s'insèrent ne rend pas la mesure de leur efficacité aisée. Plusieurs paramètres doivent être pris en considération pour porter un jugement le plus pertinent possible.

Une réflexion a donc été menée sur la genèse des règles budgétaires sous la Vème République. Grâce à une approche chronologique permettant d'aborder l'ensemble des règles budgétaires introduites dans notre ordonnancement juridique depuis 1958, deux types de règles budgétaires ont ainsi pu se distinguer à savoir, d'une part, les règles procédurales, et, d'autre part, les règles substantielles. Les premières participent à l'encadrement du Parlement et du Gouvernement sous la Vème République. Deux générations de règles ont ainsi pu être théorisées à savoir une première génération de règles procédurales imposées au Parlement dans une logique de cantonnement de son pouvoir budgétaire et une seconde génération procédant d'une auto-discipline gouvernementale dans une logique de cantonnement du pouvoir politique et de pilotage automatique des finances publiques. Bien que s'inscrivant dans des contextes différents et répondant à des préoccupations différentes, il n'en demeure pas moins que ces règles poursuivent un objectif commun d'instauration d'une discipline budgétaire. Le second type de règles budgétaires est axé sur l'influence directe des politiques budgétaires. Sur la scène européenne<sup>111</sup> se développent des règles budgétaires contraignant les pouvoirs publics à lutter contre des déficits publics excessifs et l'endettement publics. L'objectif ainsi recherché est d'introduire au niveau des Etats membres de l'Union européenne une discipline budgétaire qui trouve sa justification initiale dans la nécessité d'une convergence des économies nationales, sans laquelle l'introduction de la monnaie unique était irréalisable. L'interdépendance des économies au sein de l'Union européenne, la mise en place du marché unique à partir de 1993 et l'unification monétaire ont participé à l'accroissement de la nécessité d'une coordination des politiques économiques, budgétaires et monétaires<sup>112</sup>. L'approfondissement de cette discipline budgétaire verra le jour avec l'apparition d'une succession de crises à l'échelle européenne à partir de 2008 qui va pousser les instances supranationales à faire adopter des règles plus élaborées et plus contraignantes. Cette dynamique aura donc pour incidence l'adoption de nouveaux mécanismes juridiques au

---

<sup>110</sup> F. HUART, « Le débat sur les règles de politique budgétaire », Les politiques économiques à l'épreuve de la crise, Cahiers français, n°359, La documentation française, 2010, p. 83.

<sup>111</sup> A. LEVADE, « Les normes de l'Union européenne et l'équilibre budgétaires des Etats », RFFP, n°117, 1<sup>er</sup> février 2012, p.69.

<sup>112</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSANS, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, LGDJ, extenso éditions, 2015, p.168.

niveau de chaque Etat européen. Le corpus des règles nationales va ainsi s'enrichir et découler de ces sujétions européennes (**Première partie : Le déploiement progressif des règles budgétaires**).

Pour mesurer l'efficacité de l'encadrement normatif des politiques budgétaires dans la résolution de la crise des finances publiques, il a semblé intéressant d'étudier l'utilité de ces règles budgétaires. En effet, pour pouvoir juger l'efficacité d'un dispositif, il faut au préalable comprendre en quoi il est utile. Cette utilité doit nécessairement être appréhendée sous l'angle des origines de ces règles budgétaires mais aussi la manière dont elles se sont développées ainsi que leur typologie et le contexte institutionnel et politique dans lesquels elles s'inscrivent. Néanmoins, quand bien même l'utilité de ces règles budgétaires serait démontrée, il apparaît que la mesure de leur efficacité est particulièrement difficile en raison du fait qu'elle est intrinsèquement liée à des facteurs exogènes reposant notamment sur l'environnement économique, politique ou encore la compatibilité de ces règles avec la politique budgétaire. Qui plus est, la question de l'efficacité de ces règles budgétaires inclut celle de leur sanction. C'est ainsi que l'absence de véritable contrôle de l'application de ces règles budgétaires que ce soit par la voie parlementaire ou par le prisme de diverses institutions plaident en faveur d'une efficacité limitée de ces dernières sur la politique budgétaire. Le succès limité des règles budgétaires sous la Vème République nous amène donc à étudier les améliorations possibles de l'encadrement normatif des politiques budgétaires qui passent par un renforcement du pilotage des finances publiques mais aussi une protection plus poussée de cet ensemble normatif. Mais quand bien même cet encadrement normatif ferait l'objet d'améliorations significatives et se traduirait donc par une contrainte plus forte exercée sur le pouvoir politique en vue d'éviter des dérives budgétaires, il ne saurait pallier à une volonté politique défaillante. L'impératif est de rechercher un équilibre entre règles budgétaires et volonté politique qui puisse déboucher sur des résultats tangibles en matière de lutte contre les déficits et l'endettement publics (**Deuxième partie : Les lacunes de l'encadrement normatif dans la résolution de la crise des finances publiques**).

Première partie

**Le déploiement progressif des règles  
budgétaires**

La Vème République est un régime parlementaire profondément marqué par la rationalisation du parlementarisme qui viendra limiter de manière significative les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. Il est également victime de la construction européenne qui contribuera d'une certaine manière à l'édition de règles budgétaires visant à garantir une discipline budgétaire entre les Etats membres de l'Union européenne.

L'histoire de la Vème République, sous le prisme budgétaire, oscillera entre le renforcement accru des pouvoirs de l'exécutif au détriment du Parlement et le retour des parlementaires sur le terrain budgétaire à partir de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Cette dernière constituera alors un texte de référence qui recèlera de nombreuses modifications portant sur les règles procédurales introduites par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Elle sera la première pierre fondatrice de la « re-parlementarisation<sup>113</sup> » de la Vème République même si on recense une avancée significative amorcée quelques années plus tôt en 1996 en matière sociale<sup>114</sup>. La voie du renforcement du Parlement sur la scène budgétaire ne cessera de se poursuivre notamment avec la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale de 2005, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ou encore la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012.

Sur un tout autre terrain mais non sans conséquence sur la politique budgétaire nationale, la construction européenne va elle aussi imprégner durablement les institutions politiques françaises et les rapports entre elles notamment en matière budgétaire. Les nombreux traités européens et tout particulièrement le traité de Maastricht de 1992, le traité d'Amsterdam de 1997 ou encore le dernier en date sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire de 2012 vont venir introduire de nouvelles règles budgétaires contraignantes pour les pouvoirs publics afin de lutter contre les déficits excessifs et l'endettement public qui provoquent de graves crises économique, financière et budgétaire en Europe.

---

<sup>113</sup> S. RENARD-BIANCOTTO, « Peut-on croire en une re-parlementarisation du régime de la Vème République », Petites affiches, 11 octobre 2009, n°202, p.6 et s.

<sup>114</sup> B. MATHIEU, S. AIVAZZADEH, M. VERPEAUX, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n°15 (1<sup>ère</sup> partie), juillet 1996 », Petites affiches, 29 novembre 1996, n°144, p.5 et s.

Ces règles budgétaires auront une incidence sur le Parlement mais également sur le Gouvernement. Elles interviendront tant au niveau de la procédure budgétaire que sur le contenu même des politiques budgétaires. Elles seront tantôt incitatives tantôt contraignantes. Mais quelque soit la valeur normative ou la portée de ces règles budgétaires, il en ressort qu'elles ne visent qu'un seul objectif général : une gestion budgétaire saine. Deux générations de règles budgétaires ont donc émergé sous la Vème République à savoir, d'une part, les règles procédurales, ayant pour objectif d'intervenir directement au niveau de la procédure en vue de contraindre les gouvernants dans leurs choix budgétaires (**Titre premier**) et, d'autre part, les règles substantielles qui interviennent directement sur le terrain de la politique budgétaire et ont pour finalité d'obtenir des effets directs sur le niveau des recettes, des dépenses ou encore de la dette et du solde (**Titre second**).

# Titre premier

## **La rationalisation incomplète de la procédure budgétaire par les règles budgétaires**

Depuis la promulgation de la Constitution de 1958 qui s'est construite dans un climat de défiance à l'égard du Parlement, on a pu constater un phénomène majeur : la « rationalisation du parlementarisme ». Ce concept, inventé par Boris MIRKINE-GUETZEVITCH<sup>115</sup>, désigne l'ensemble des dispositions constitutionnelles ayant pour but d'encadrer les pouvoirs du Parlement afin d'accroître les capacités d'action du gouvernement et par là même assurer la stabilité et l'efficacité gouvernementales<sup>116</sup>. Ainsi, plusieurs règles ont été introduites afin d'encadrer les marges de manœuvre du Parlement. Parmi elles figurent notamment le rétablissement du droit de dissolution ou encore l'encadrement des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.

Bien que ces règles introduites dans le cadre du parlementarisme rationalisé visaient initialement à éviter les dérives du Parlement rencontrées sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> République et à renforcer le pouvoir exécutif, elles s'avèrent aujourd'hui, pour certaines d'entre elles, des règles budgétaires concourant indirectement à la recherche d'une certaine discipline budgétaire. En effet, ces règles contribuent à la rationalisation de la procédure budgétaire. Il s'agit ici de soumettre la procédure budgétaire à la raison.

Ce phénomène de rationalisation de la procédure budgétaire s'est donc traduit par un assujettissement du Parlement à la discipline budgétaire, principal mis en cause dans les dérives budgétaires passées. Cet encadrement du Parlement en matière budgétaire se fera par la voie constitutionnelle. Ce sont les mécanismes de la rationalisation du parlementarisme qui constitueront, de manière assez surprenante, des règles budgétaires concourant à la réduction des déficits et de l'endettement publics. On assiste alors à une acculturation progressive du

---

<sup>115</sup> C. CUVELIER, « La science française du droit constitutionnel et le droit comparé : les exemples de Rossi, Barthélémy et Mirkine-Guetzevitch », RDP, 1<sup>er</sup> novembre 2014, n°6, p.1534 et s.

Parlement à la discipline budgétaire. Cette impulsion qui aura tendance à s'estomper sous l'effet de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (**Chapitre I**). Bien entendu, cette rationalisation de la procédure budgétaire par des règles budgétaires ne va pas concerner le seul Parlement. Pour obtenir des résultats en matière d'assainissement des finances publiques, il faut s'attaquer au principal maître d'œuvre de la procédure budgétaire à savoir le gouvernement. Bien que diminué en apparence par la LOLF dans le cadre de la procédure budgétaire, le gouvernement détient en réalité un réel monopole dans l'élaboration du budget et doit, de ce fait, faire l'objet d'un encadrement sur le terrain procédural pour éviter qu'il ne soit trop porté sur l'aggravation des déficits publics. Bien que le Parlement se soit vu imposer indirectement des règles budgétaires par le constituant de 1958, s'agissant du gouvernement, c'est lui qui prendra l'initiative de s'auto contraindre à prendre le chemin du retour à l'équilibre budgétaire. Pour ce faire, il fera adopter ou tentera d'instaurer des règles budgétaires au niveau quasi-constitutionnel ou constitutionnel (**Chapitre II**).

---

<sup>116</sup> Voir. B. NABLI, G.SUTTER, « L'instabilité sous la Vème République », RDP, 1<sup>er</sup> novembre 2009, n°6, p.6

# Chapitre I.

## L'assujettissement constitutionnel du Parlement à la discipline budgétaire

Au fil des siècles, le Parlement français a su s'affirmer en matière de finances publiques. Il apparaît de plus en plus comme étant un acteur essentiel dans le processus budgétaire en raison notamment de l'émergence du principe du consentement à l'impôt au Moyen-âge et de son développement à partir de la Révolution française. A partir de cette période, le Parlement français ne va pas cesser de se frayer un chemin afin de concourir à l'élaboration d'un véritable droit budgétaire à partir des chartes de 1814 et 1830 avec des principes budgétaires encadrant formellement la présentation du budget de l'Etat mais aussi la procédure budgétaire.

La IIIème République va marquer l'apogée de la puissance parlementaire en matière de lois de finances. Régime dans lequel les commissions des finances vont prendre l'ascendant sur le Gouvernement, la IIIème République sera marquée par un pouvoir gouvernemental qui ne disposera que d'une marge de manœuvre très réduite en matière budgétaire. Le gouvernement ne sera plus qu'un auxiliaire du Parlement<sup>117</sup> : il prépare et applique. Son choix ne constitue qu'une proposition que le Parlement ratifie ou non.

La Première guerre mondiale va introduire une profonde mutation des finances publiques avec l'apparition d'un Etat interventionniste prôné par John MAYNARD KEYNES qui pensera le rôle des finances publiques à partir de l'analyse des dysfonctionnements du marché en temps de crise. Il prônera alors la dépense publique pour financer de grands travaux et des investissements publics y compris au prix d'un déficit budgétaire<sup>118</sup>. C'est dans ce contexte que le budget de l'Etat va augmenter et que le respect de l'équilibre budgétaire ne sera plus un pré-requis vertueux.

---

et s.

<sup>117</sup> R. MUZELLEC, « *Finances publiques* », Editions SIREY, 15<sup>ème</sup> édition, 2009, p.56.

<sup>118</sup> J. MAYNARD KEYNES, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, éd. Payot, 1936, 494 p.

Dès 1946, le constituant tentera de remédier aux profonds dysfonctionnements institutionnels qui contribuaient à des dérives budgétaires inconsidérées. Il faudra attendre la Constitution du 4 octobre 1958 pour que l'on passe du renforcement progressif des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire à une logique inverse (**Sous-chapitre 1**). Le constituant de 1958 instaurera des règles budgétaires strictes dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme et on assistera alors à un important encadrement du Parlement amplifié par l'ordonnance organique de 1959<sup>119</sup> dans ce domaine sensible des finances publiques. Après plusieurs années d'application et sous l'impulsion concomitante des parlementaires et du juge constitutionnel, la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 marquera la volonté du Parlement de desserrer l'étai du parlementarisme rationalisé ce qui se traduira par l'édiction de nouvelles règles budgétaires en matière procédurale qui viendront redonner un peu de souffle à des parlementaires contraints et limités dans le processus budgétaire. Cette première étape majeure sera suivie notamment par l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) en 2005 mais aussi par la révision constitutionnelle de 2008 (**Sous-chapitre 2**).

## **Sous-chapitre I : De l'affirmation à l'encadrement du Parlement en matière budgétaire**

Le Parlement français a vu son rôle en matière budgétaire considérablement renforcé notamment à partir de la Révolution française de 1789. Il a fallu ainsi plusieurs décennies pour que le Parlement prenne l'ascendant sur l'exécutif et finisse par empiéter de manière significative sur ses prérogatives reconnues comme quasi exclusives depuis des siècles (**Section 1**). Après avoir affirmé sa place dans le processus budgétaire de manière progressive face à un pouvoir exécutif longtemps considéré comme le seul maître du jeu en matière de finances et de budget, le Parlement a fini par tomber dans les travers du régime d'assemblée sous la III<sup>ème</sup> République pour ne pas dire ses excès. Suite à ce dérapage incontrôlé et en dépit d'une tentative de rationalisation du parlementarisme sous la IV<sup>ème</sup> République, les constituants de 1958 vont avoir pour objectif d'éviter les dérives du Parlement et tout particulièrement en matière budgétaire. Ainsi, de multiples dispositions constitutionnelles

---

<sup>119</sup> Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

sont insérées dans la Constitution de la Vème République afin de modifier les règles traditionnelles de la procédure parlementaire française, auxquelles on pouvait imputer une part de responsabilité dans l'affaiblissement du pouvoir gouvernemental au cours des Républiques précédentes<sup>120</sup> (**Section 2**).

### **Section 1 : L'affirmation progressive des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire avant 1958**

Afin de mieux appréhender l'apparition de règles budgétaires en France visant à contraindre le Parlement dans le processus budgétaire, il est important de remonter aux prémices de la conquête du pouvoir budgétaire par les parlementaires. J.B. PROUDHON affirmait dans son *Traité du Domaine public* publié en 1833 qu' « en toutes choses, il est bon de remonter aux anciennes traditions, parce qu'un droit n'est jamais mieux connu que lorsqu'on l'aperçoit dès l'origine. » L'émergence de règles budgétaires est en partie liée à la place de plus en plus importante occupée par le Parlement qui n'a eu de cesse de développer son emprise sur le budget jusqu'aux prémices de la Vème République. Il faut souligner également que le contexte particulier de la Première guerre mondiale va aggraver la situation financière de la France qui est alors des plus mauvaises<sup>121</sup> et contribuera à l'apparition d'importantes difficultés au cours du processus budgétaire.

Ainsi pour mieux appréhender le rôle du Parlement en matière budgétaire sous la Vème République, il convient de revenir sur l'histoire de l'Angleterre et la revendication du consentement à l'impôt, point de départ de la conquête du pouvoir budgétaire par le Parlement en l'absence de droit budgétaire et de son évolution en France à partir de la Révolution française (**1<sup>er</sup> §**). Le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire qui s'est peu à peu ancré dans notre histoire constitutionnelle a connu un point critique sous la IIIème République à tel point que le Parlement finissait par occulter totalement le pouvoir exécutif (**2<sup>ème</sup> §**).

---

<sup>120</sup> D. NICOLAS, « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *Revue française de science politique*, 10<sup>ème</sup> année, n°4, 1960, p. 899.

<sup>121</sup> C. DELPORTE, *La IIIème République : 1919-1940, de Raymond Poincaré à Paul Reynaud*, Paris, LGDJ, Montchrestien, 8<sup>ème</sup> édition, 2006, p.261.

## **1<sup>er</sup>§ : La conquête du pouvoir budgétaire par le Parlement**

La conquête du pouvoir budgétaire par le Parlement trouve son origine dans l'idée même d'impôt avec sa charge de signification qui renvoie notamment à l'acte « d'imposer ». Les origines du versement d'un impôt sont diverses. Certains historiens y voient avant tout un assujettissement qui va également revêtir une dimension politique en se transformant en une revendication d'un consentement « de » l'impôt par les représentants de certains groupes composant la société. L'Angleterre a constitué un terreau fertile à l'affirmation des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire (A) qui s'est vite propagé chez son voisin européen et qui a pris un sens tout particulier avec la Révolution française (B).

### **A. Le berceau anglais de l'affirmation des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire**

La Grande-Bretagne peut être regardée comme le « chef de file » ou la référence des pays fondateurs du droit constitutionnel<sup>122</sup>. Des lois essaimées à travers les siècles forment une constitution matérielle ou souple. Parmi ces textes, plusieurs ont contribué à l'affirmation des pouvoirs budgétaires du Parlement. En effet, le Parlement britannique va acquérir progressivement un droit de regard sur les dépenses et les comptes du roi.

La Magna Carta de 1215, Grande Charte des libertés d'Angleterre, va ainsi inaugurer l'évolution de l'Angleterre et plus largement de l'Europe vers le système représentatif. C'est la première fois qu'est exprimée dans une charte la revendication d'un consentement de la levée de l'impôt. Les articles 14 à 16 de la Magna Carta imposent au roi Jean sans Terre le consentement des barons anglais aux prélèvements royaux. Ce dernier s'est engagé à ne pas lever d'impôts extraordinaires sans l'accord d'un Grand conseil composé de barons et d'ecclésiastiques : « *Aucun impôt ou aide ne sera imposé, dans Notre Royaume, sans le consentement du Conseil Commun de Notre Royaume, à moins que ce ne soit pour la rançon*

---

<sup>122</sup> J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 20<sup>ème</sup> édition, 2005, p.203.

*de Notre personne, pour faire notre fils ainé chevalier ou, pour une fois seulement, le mariage de notre fille aînée. Et, pour ceci, il ne sera levé qu'une aide raisonnable ».*

La pétition des droits de 1628 viendra rappeler les droits traditionnels du peuple anglais et de ses représentants. Elle sera suivie cinquante et un ans plus tard par un autre texte fondateur. En effet, le roi Charles II concédera au Parlement l'Habeas Corpus Act en 1679. Ce texte majeur met fin aux arrestations arbitraires en imposant que tout prisonnier soit immédiatement déféré devant un juge. Dix ans plus tard, le roi Guillaume III accordera aux parlementaires, le 13 février 1689, le Bill of Rights, texte qui vient limiter considérablement le pouvoir du roi et nécessite l'avis des représentants élus des Communes sur les lois en général et plus particulièrement sur la levée des impôts royaux.

Par comparaison avec le système britannique, la France va connaître une toute autre évolution à un rythme moins effréné **(B)**.

## **B. L'évolution française de la conquête du pouvoir budgétaire par le Parlement**

L'affirmation du Parlement français en matière budgétaire est le fruit d'une lente maturation qui a démarré au Moyen-âge **(1)** et qui s'est développée avec plus ou moins de célérité au fil des siècles. Le point de départ de cette longue conquête parlementaire débutera avec la naissance des principes politiques fondateurs que sont le consentement de l'impôt et le contrôle de la dépense publique. Elle se poursuivra par l'émergence des principes budgétaires sous la Révolution **(2)** et l'établissement d'un droit budgétaire sous les chartes de 1814 et 1830 **(3)**.

### **1. La situation sous l'Ancien régime**

L'émergence des deux grands principes du consentement à l'impôt et du contrôle de la dépense publique remonte aux débuts de la période féodale comprise entre le X<sup>ème</sup> et le XIV<sup>ème</sup> siècle. Cette période est celle de l'installation progressive des impôts. On opère alors une distinction au niveau des revenus de l'Etat entre, d'une part, les revenus ordinaires constitués des produits des domaines royaux, et, d'autre part, les revenus extraordinaires de la Couronne.

Face à l'insuffisance des premiers pour faire face aux besoins de financement des guerres et de leurs aléas, la levée de l'impôt deviendra une impérieuse nécessité pour les rois féodaux notamment pour le rachat des rois captifs. Le roi de France devant recueillir l'acceptation des ordres du Royaume pour obtenir des revenus extraordinaires<sup>123</sup>, on assista progressivement à l'installation des impôts. Les vassaux étaient sollicités pour consentir les « aides », le clergé pour verser les « décimes » et les villes leurs « subsides ». Pour ce qui est de la levée de la « taille » sur les paysans, celle-ci trouvait sa justification et sa contrepartie dans un légitime espoir d'une protection sinon d'un retour à la paix.

La Révolution française va être une période clé dans l'émergence des grands principes budgétaires classiques.

## **2. L'émergence des principes budgétaires sous la Révolution française**

Contrairement aux idées couramment répandues, l'affirmation du principe du consentement à l'impôt par les Etats généraux rassemblant les trois ordres à savoir le clergé, la noblesse et le tiers-état se fera dès 1314. En effet, c'est à partir de Philippe IV le Bel que les rois de France vont réunir les Etats généraux afin de faciliter le recouvrement de l'impôt et augmenter les recettes. Bien qu'ayant été affirmé, ce principe n'en a pas moins connu une application inexistante.

Il faudra attendre la Révolution française de 1789 avant que ne soit reconnu le principe de l'autorisation budgétaire au travers de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi* ». Cet article 14 fait référence à la nécessité de l'impôt renvoyant indirectement au contrôle de la dépense mais aussi au consentement de ceux qui ont à supporter l'impôt ainsi qu'au contrôle de l'exécution. Après 175 ans au cours desquels le Roi

---

<sup>123</sup> J-L. ALBERT avec la collaboration de L.SAIDJ, *Finances publiques*, Cours Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, p.10.

n'avait pas jugé utile de réunir les Etats généraux<sup>124</sup>, ce n'est autre que la très grave crise financière de l'Etat en 1789 qui amènera Louis XVI à les réunir le 17 juin.

Les premières Constitutions écrites marquent le point de départ de l'introduction de dispositions constitutionnelles formant le socle actuel de notre droit financier<sup>125</sup>. En effet, la Constitution du 3 septembre 1791 viendra en quelque sorte préciser le principe de l'autorisation budgétaire en instaurant le vote annuel de l'impôt et des autorisations de dépenses par le seul Corps législatif<sup>126</sup> : « *Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le corps législatif, et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante si elles n'ont pas été expressément renouvelées* ». Pour autant, le premier budget respectueux de l'antériorité budgétaire sera celui de 1823, sous l'impulsion du Comte de Villèle<sup>127</sup>.

Sylvie CAUDAL distingue schématiquement trois grandes périodes dans l'évolution des dispositions constitutionnelles en matière budgétaire. Ainsi, toutes les constitutions de l'époque révolutionnaire comportent de nombreuses mesures faisant ainsi de la période 1789-1814, l'« *âge d'or du droit constitutionnel financier* »<sup>128</sup>. 1814 marquera une étape supplémentaire dans la construction d'un droit budgétaire.

### **3. La mise en place d'un droit budgétaire sous les chartes de 1814 et 1830**

Gaston JEZE écrit : « *à partir de 1814, le budget est considéré par tout le monde comme un acte tellement nécessaire qu'on estime superflu d'en parler dans la Constitution* »<sup>129</sup>. Pour voir aboutir l'application réelle des « grands principes » du droit budgétaire, il faudra attendre la Charte de 1814 qui va réaffirmer le droit du Parlement de consentir à l'impôt.

---

<sup>124</sup> Les Etats-généraux de 1614 se tiennent à Paris du 27 octobre 1614 au 23 février 1615 et seront les derniers avant ceux de 1789.

<sup>125</sup> S. CAUDAL, « L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière », RFFP n°86 – Avril 2004, p.14.

<sup>126</sup> Article 1<sup>er</sup>-3<sup>o</sup>, section I, chapitre III, titre III de la constitution du 3 septembre 1791.

<sup>127</sup> Le Comte de Villèle est le chef des ultras, ministre des Finances sous Louis XVIII en 1821, puis président du Conseil sous Charles X.

<sup>128</sup> S. CAUDAL, « L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière », RFFP n°86 – Avril 2004, p.15.

<sup>129</sup> G. JEZE, *Cours de science des finances et de la législation financière française*, Paris, 6<sup>ème</sup> éd., 1922, p.17.

A partir de la Restauration, le budget va alors constituer un véritable moyen de contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Quatre « grands principes » vont permettre au Parlement de contrôler l'activité de l'exécutif et tout particulièrement le contenu du projet arrêté par le gouvernement ainsi que son exécution<sup>130</sup>. Ces principes sont ceux de l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité. Le Parlement va y recourir afin de contrôler efficacement le contenu du projet de budget et son exécution. Le principe d'annualité renvoie à l'autorisation budgétaire qui est donnée chaque année sous la forme d'un vote de la loi de finances par le Parlement. C'est l'occasion pour les parlementaires de contrôler les ressources et les charges prévues par le gouvernement pour une année. Le principe d'unité signifie quant à lui que le budget doit être contenu dans un document unique afin d'en faciliter l'approche. Le principe d'universalité comporte pour sa part deux volets : la non contraction et la non affectation des recettes et des dépenses. Le premier volet évite toute dissimulation alors que la présentation d'un solde net empêcherait d'apprécier le volume des recettes et des dépenses. Le second volet interdit d'affecter une recette à une dépense particulière. Enfin, le principe de spécialité qui ne concerne que les seules dépenses touche à la précision de leur affectation. Il apparaît logique que plus la répartition des dépenses est fine et accentuée meilleur sera le contrôle parlementaire.

Il ressort de l'énoncé de ces grands principes que le Parlement s'en trouve renforcé. Ces principes ne sont autres que des règles budgétaires qui participent au renforcement du pouvoir parlementaire. La rigueur de l'application de ces principes sera un des facteurs qui contribuera d'une certaine manière à l'emprise du Parlement sur le budget.

## **2<sup>ème</sup> § : Les dérives budgétaires du Parlement sous la III<sup>ème</sup> République**

La III<sup>ème</sup> République va voir émerger des pratiques parlementaires contestées et contestables en matière budgétaire notamment (A) et qui vont contribuer de par leur ampleur à l'instauration d'un parlementarisme rationalisé par le constituant de 1958. La dérive du régime parlementaire vers un régime d'assemblée laisse en effet au Parlement un pouvoir

---

<sup>130</sup> V. DUSSART, *Manuel de Finances publiques*, Edition 2012 revue et mise à jour par P. FOILLARD, Conseil et formateur auprès d'organisations internationales d'Etats et de collectivités territoriales, collection Paradigme, p.5.

grandissant, y compris en matière budgétaire. Le pouvoir du Parlement est selon Paul AMSELEK<sup>131</sup> « *exclusif* » car seul le Parlement autorise les acomptes provisoires et les correctifs nécessaires, « *discrétionnaire* » car il décide souverainement et « *incontrôlé* » car aucune disposition ne venait conditionner l'intervention du Parlement. Une tentative de rééquilibrage s'inscrivant dans le mouvement général de rationalisation du Parlement sera bien initiée en 1946 mais sans grande efficacité **(B)**.

### A. La IIIème République ou l'apogée des pouvoirs budgétaires du Parlement

La IIIème République a fait suite à une importante instabilité constitutionnelle. En soixante cinq ans, de 1875 à 1940, cette République a profondément marqué nos institutions et notamment l'équilibre entre le pouvoir législatif et exécutif. Le passage d'un parlementarisme dualiste à un parlementarisme moniste a inversé le rapport de forces à l'intérieur du régime, la suprématie passant de l'exécutif au Parlement<sup>132</sup>.

En effet, les lois constitutionnelles de 1875 ont instauré une République parlementaire ce qui constituait alors à l'époque une innovation considérable. Cette République a instauré un Parlement bicaméral, fruit d'un compromis des Républicains au profit des Monarchistes, composé de la Chambre des députés et du Sénat.

En matière budgétaire, le Parlement va commencer par prendre l'ascendant sur le pouvoir exécutif en recourant à l'« arme financière »<sup>133</sup>. Plusieurs épisodes douloureux illustrent parfaitement l'importance du budget comme arme juridique pour atteindre l'exécutif ou le faire plier sur le terrain politique. La Chambre des députés dissoute le 25 juin 1877 avait pris soin de ne pas voter le budget des recettes pour 1878. La nouvelle chambre refusa de le discuter<sup>134</sup>. GAMBETTA alors élu président de la commission du budget déclara le 4 décembre 1877 que la chambre attendrait pour discuter qu'on se fût « *incliné devant la volonté exprimée devant la nation* »<sup>135</sup>. Le président de la République, MAC MAHON, a

---

<sup>131</sup> P. AMSELEK, *Le budget de l'Etat sous la Vème République*, L.G.D.J., 1967, p.553.

<sup>132</sup> P. ARDANT et B.MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., 24<sup>ème</sup> édition, p.406.

<sup>133</sup> J-L. ALBERT avec la collaboration de L.SAIDJ, *Finances publiques*, Cours Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, p.12.

<sup>134</sup> E. LAVISSE, « Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919 », volume 8, revue d'histoire de l'Eglise de France, n°38, 1922, p.41.

<sup>135</sup> Extrait du Journal Officiel de la République française du 5 décembre 1877.

alors du s'incliner devant les Républicains. Quelques années plus tard, en 1896, le Sénat renversa le 23 avril le gouvernement Léon BOURGEOIS en refusant de lui accorder des crédits pour l'expédition militaire à Madagascar<sup>136</sup> qui conduisit à la colonisation de cette île par la France. Il fut remplacé le 28 avril 1896 par Jules MELINE. Autre exemple illustrant la volonté des chambres d'établir leur pouvoir en intervenant avec l'aide du budget : en 1906, le Parlement va abolir la censure en supprimant purement et simplement les crédits des censeurs.

Sur un tout autre terrain mais toujours dans le domaine budgétaire, le Parlement va n'avoir de cesse de s'immiscer dans la préparation du budget avec l'aide des toutes puissantes Commissions des finances de la Chambre des députés et du Sénat.

Cette suprématie excessive des commissions des finances du Sénat et de la Chambre des députés a abouti à la soumission du Gouvernement. Elles iront jusqu'à rédiger elles même le projet de budget. Le rôle des commissions sous la IIIème République est prépondérant car elles détiennent des pouvoirs considérables comme la possibilité de remanier le projet de loi déposé par le Gouvernement ou encore de débattre sur le texte remanié voire défiguré<sup>137</sup>. En 1896, Léon SAY alors ministre des Finances déclarait au sujet de la commission des finances de la Chambre des députés : « *(Elle) se croit un gouvernement et les rapporteurs sont ses ministres (...). S'il y a en France une préparation du budget du Parlement (...), elle est devenue l'attribution essentielle des commissions du budget du Parlement (...). C'est un mal qui sera sans remède tant que l'esprit des représentants de la nation ne sera pas guéri de cette maladie qui leur fait confondre toujours, dans les affaires publiques, le contrôle et l'action* »<sup>138</sup>. Les termes sont rudes et illustrent l'agacement d'un membre du gouvernement confronté à une assemblée qui dispose d'importantes prérogatives en matière budgétaire. Autre explication venant justifier l'importance prise par ses commissions, c'est que ces dernières recélaient en leur sein des personnalités politiques très en vue dont dépendait fréquemment le sort du ministère. Gaston JEZE écrivait en 1922 : « *Leurs membres se comportent comme les héritiers présomptifs des Ministres au pouvoir* »<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> J-L. ALBERT avec la collaboration de L.SAIDJ, *Finances publiques*, Cours Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, p.12.

<sup>137</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSA, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso édition, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 401.

<sup>138</sup> Idem, p.401.

<sup>139</sup> Ibis, p. 401.

Bien que quelques changements fussent opérés sous la IV<sup>ème</sup> République, l'influence politique des commissions des finances n'en était pas moins considérable. La Constitution de 1946 est venue limiter le pouvoir d'amendement des parlementaires bien que le débat s'engageait toujours sur le texte remanié par les commissions.

## **B. La Première guerre mondiale ou le début du déclin des pouvoirs budgétaires du Parlement**

Les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques seront confrontées à la difficulté de la mise en application du principe d'annualité<sup>140</sup> et développeront ainsi des palliatifs. S'en suivra un grand désordre en matière de lois de finances votées très souvent en retard. La Constitution de 1946 en son article 16 dispose : « *L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget. Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières. Une loi organique réglera le mode de présentation du budget* ». Ainsi l'alinéa 3 de cet article 16 prévoit une loi organique propre à régler « le mode de présentation du budget ».

Il ne fait aucun doute que les guerres sont devenues totales et que tous les moyens sont bons pour parvenir à l'anéantissement de son adversaire<sup>141</sup>. L'Etat est obligé de revêtir plusieurs casquettes (assureur, ravitailleur, gestionnaire, transporteur...) pour faire face à cette période exceptionnelle ce qui ne fait que concourir à l'aggravation des charges budgétaires. La Première guerre mondiale aura coûté plusieurs milliards de francs à l'Etat.

Au regard de l'importance du travail à réaliser en la matière mais aussi et surtout de l'importance des enjeux en termes d'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif, il faudra attendre le décret du 19 juin 1956<sup>142</sup> pour qu'un certain nombre de clarifications soient apportées. C'est ainsi que le nombre de votes sera réduit, que les rôles respectifs des commissions des finances et du ministre des finances seront fixés et que la loi de finances sera structurée de manière permanente en deux parties.

---

<sup>140</sup> A. BAUDU, « Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France – Eclairage historique et perspectives d'évolution », Thèse, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, éditions Dalloz, p. 186.

<sup>141</sup> R. MUZELLEC, *Finances publiques*, Editions Sirey, 15<sup>ème</sup> édition, 2005, p. 60.

<sup>142</sup> Décret n°56-601 du 19 juin 1956 relatif au mode de présentation du budget de l'Etat : préparation et vote des lois budgétaires

Face à toutes ces dérives aux conséquences néfastes pour les finances publiques françaises, les rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 vont mettre en œuvre la rationalisation du parlementarisme qui consiste à encadrer les pouvoirs du Parlement par des mécanismes juridiques.

### **3<sup>ème</sup>§. Un précédent historique de l'encadrement du Parlement : la révision constitutionnelle de 1926**

Si l'on s'attarde un instant sur notre histoire constitutionnelle, on constate qu'avant 1958, une règle budgétaire a été introduite au niveau du texte constitutionnel français. Comme le souligne le rapport WARSMANN de 2011, « *La France a déjà eu recours à une révision constitutionnelle pour faire face à un niveau alarmant d'endettement public, dans un contexte de crise budgétaire et financière. Sous la III<sup>e</sup> République, la loi constitutionnelle du 10 août 1926 a complété la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics*<sup>143</sup> ». Cette révision porte sur un objet particulier consistant à une « caisse autonome d'amortissement de la dette publique » afin de restaurer la confiance dans le franc<sup>144</sup>(A) et sera le fruit d'une volonté politique forte de se prémunir contre d'éventuels abus du Parlement (B).

#### **A. L'objet de la révision constitutionnelle**

Alexia BOYEAU-JENECOURT évoque une « *constitutionnalisation surprenante*<sup>145</sup> » au sujet de la révision constitutionnelle de 1926<sup>146</sup>. Cette réforme vient en effet ajouter un nouvel article à la loi du 25 février 1875 « *de manière à consacrer l'autonomie de la caisse de gestion des bons de la Défense nationale et d'amortissement de la dette publique et à lui assurer des ressources propres dérivant des recettes nettes de la vente des tabacs, de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation des droits de succession et les*

---

<sup>143</sup> Rapport n°3333 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253) relatif à l'équilibre des finances publiques, J.L WARSMANN, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, 13 avril 2011, p.

<sup>144</sup> C. WALINE, « Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.23.

<sup>145</sup> A. BOYEAU-JENECOURT, « La révision constitutionnelle du 10 août 1926 relative à la caisse d'amortissement de la dette publique », RDP, 1<sup>er</sup> janvier 2010, n°1, p.135.

*contributions volontaires, voire le cas échéant d'une annuité équivalente inscrite au budget*<sup>147</sup>». Autrement dit, contrairement aux caisses d'amortissement précédentes, « *la Caisse de 1926 fut créée avec un objet très précisément défini : décharger le Trésor du risque de liquidité résultant de l'accumulation depuis la guerre d'une dette à court terme considérable*<sup>148</sup> ».

Cet ajout sera même qualifié « *d'excroissance* » par certains auteurs<sup>149</sup> dans la mesure où cette disposition n'a pas de lien avec la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. De plus, certains parlementaires ont émis des réserves sur l'introduction de cet article additionnel. Ainsi P. BASTIF a-t-il déclaré : « *je souhaite que notre Constitution conserve toute sa limpidité originelle, et ne soit pas appelée à devenir le réceptacle de dispositions disparates et surabondantes*<sup>150</sup> ». Autrement dit, comme le souligne Alexia BOYEAU-JENECOURT, « *les lois constitutionnelles doivent tendre à la concision et ne régir que l'essentiel, c'est-à-dire la nature de l'État, les relations entre les pouvoirs constitués, voire les droits des citoyens...*<sup>151</sup> »

## **B. Une volonté politique de se prémunir contre les éventuelles dérives du Parlement**

L'objet particulier de cette révision constitutionnelle peut laisser perplexe dans la mesure où « *constitutionnaliser une disposition ayant pour objet un mécanisme qu'une loi ordinaire aurait suffi à mettre en place peut laisser dubitatif. En effet, pourquoi se priver ainsi d'une certaine souplesse de fonctionnement, et peut-être entraver l'action du législateur ou du gouvernement ? Pourquoi risquer de créer une certaine agitation politique ; la révision pouvant ouvrir la voie à une refonte plus large ?*<sup>152</sup> ». Lors des débats devant l'Assemblée nationale, R. POINCARE a expliqué la nécessité de rendre intangible l'autonomie de la caisse

---

<sup>146</sup> Loi du 10 août 1926 complétant la loi constitutionnelle du 25 février 1985, JORF du 11 août 1926, p.9138.

<sup>147</sup> Idem, p.135.

<sup>148</sup> A. DE TOYTOT, « La Caisse autonome d'amortissement. Une expérience de gestion de la dette publique (1926-1932) », Revue d'économie financière, 1991, Volume 1, n°1, p.159.

<sup>149</sup> J. BARTHÉLÉMY et P.DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, p. 795.

<sup>150</sup> J. VILLARET, *La caisse autonome d'amortissement (la loi du 7 août 1926)*, Thèse de doctorat, Paris, 1930, p. 51.

<sup>151</sup> Ibis, p.137.

<sup>152</sup> A. BOYEAU-JENECOURT, « La révision constitutionnelle du 10 août 1926 relative à la caisse d'amortissement de la dette publique », RDP, 1<sup>er</sup> janvier 2010, n°1, p.137.

et le minimum de dotation en ces termes : « *la confiance est la première condition du retour au calme, mais elle ne peut réussir à le fixer que si elle est elle-même à l'abri de toutes les surprises ultérieures*<sup>153</sup> ». Autrement dit, l'objectif recherché est de restaurer « *la confiance qui diminue chaque jour en même temps que le franc, tout en se prémunissant contre d'éventuels abus ou revirements du Parlement, voire du gouvernement*<sup>154</sup> ». Il s'agit ici de rassurer les porteurs de bons de la Défense et mettre fin aux demandes de remboursement.

Le gouvernement POINCARE décide alors d'instaurer une règle budgétaire au sommet de la hiérarchie des normes, dans le texte constitutionnel, afin de soustraire cette caisse à l'influence des gouvernants. Comme le souligne R. LEVRAULT, l'inquiétude qui plane est que les parlementaires ne sacrifiassent l'amortissement à la réélection<sup>155</sup>. Ces derniers pourraient être tentés de ne pas amortir la dette publique pour ne pas réveiller le contribuable qui sommeil et qui n'est autre que l'électeur de demain. Ainsi, la crainte est que les gouvernants privilégient leur réélection face à une dette publique qui ne cesse de s'aggraver. Cette règle budgétaire vient contraindre les parlementaires et le gouvernement. Quelques années plus tard, sous l'impulsion du constituant de 1958, des règles viendront discipliner le Parlement en matière budgétaire et contribueront, même si ce n'était pas la volonté initiale, à une certaine discipline budgétaire.

## **Section 2 : La volonté du pouvoir constituant de 1958 d'éviter les dérives du Parlement en matière budgétaire**

Le constituant de 1958 va amorcer un véritable processus d'encadrement des pouvoirs du Parlement notamment en matière budgétaire. En effet, l'existence de règles budgétaires spécifiques au niveau constitutionnel est extrêmement rare. En France, on ne comptabilise que très peu de règles juridiques à un tel niveau dans la hiérarchie des normes. Bien entendu, nous venons de le voir précédemment, une révision de la Constitution en date du 10 août 1926<sup>156</sup> est intervenue afin d'introduire une règle budgétaire. L'objectif de cette révision consistait à faire face à un niveau alarmant d'endettement public et ce dans un contexte de crise

---

<sup>153</sup> JO, Débats parlementaires, Sénat, 10 août 1926 (feuilleton spécial Assemblée Nationale).

<sup>154</sup> Idem, p.138.

<sup>155</sup> R. LEVRAULT, *Les caisses d'amortissement de la dette publique d'après guerre*, thèse pour le doctorat, Paris, 1926, p. 101.

budgétaire et financière majeure. La dette publique s'élevait à la fin de la Première guerre mondiale à plus de 160% du PIB. Cette révision constitutionnelle répondait davantage à une volonté politique de restaurer la confiance dans le franc qu'à une véritable volonté de procéder à un encadrement normatif efficace<sup>157</sup>.

L'Allemagne est très souvent citée comme le meilleur exemple à suivre en matière de constitutionnalisation de certaines normes budgétaires et financières. En 2009, l'Allemagne s'est dotée d'une nouvelle règle budgétaire se substituant à l'ancienne « règle d'or » introduite dans la Loi fondamentale en 1969, qui limitait le recours à l'emprunt par l'Etat fédéral au financement de dépenses d'investissement<sup>158</sup>. En raison de son inefficacité, cette « règle d'or » a été supprimée puis remplacée par une limitation du déficit structurel fédéral à un maximum de 0,35% du PIB et par une obligation d'équilibre du budget des Länder. Ce mécanisme de « frein à l'endettement » est entré en vigueur en 2011 avec une application graduelle jusqu'en 2020 date à laquelle le déficit des Länder sera prohibé<sup>159</sup>.

En France, la Constitution du 4 octobre 1958 recèle plusieurs règles juridiques visant à encadrer la procédure budgétaire et qui s'inscrivent dans le cadre du parlementarisme rationalisé (1<sup>er</sup>§) tout comme l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui vient la compléter dans ce domaine voire qui renforce de manière significative la rationalisation déjà bien présente dans le texte constitutionnel (2<sup>ème</sup>§).

### **1<sup>er</sup>§ : Les premières pierres de la rationalisation du parlementarisme en matière budgétaire**

La volonté des constituants de 1958 est claire : mettre un terme à la toute puissance du Parlement et réaffirmer le pouvoir exécutif pour assurer un gouvernement stable à la France. C'est par la voie détournée de la rationalisation du parlementarisme que vont être instaurées plusieurs règles budgétaires visant à encadrer les pouvoirs des parlementaires. En 1958,

---

<sup>156</sup> Loi constitutionnelle du 10 août 1926 portant révision partielle de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

<sup>157</sup> Rapport n°333 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253) relatif à l'équilibre des finances publiques, J.L. WARSMANN, Assemblée nationale, XIIIème législature, 13 avril 2011, p. 21-22.

<sup>158</sup> C.SOULAY, « La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », RFFP n°112, novembre 2010, p.187.

nombre d'artisans de la Vème République soutiennent l'idée selon laquelle « *la réforme parlementaire doit avant tout assurer au Gouvernement les moyens de diriger effectivement le travail législatif [car] gouverner, c'est légiférer, l'action publique se traduisant toujours par l'édition de normes* »<sup>160</sup>. Ainsi, pour limiter l'action du Parlement en matière budgétaire, le constituant va permettre au Gouvernement d'intervenir tout au long du processus législatif par l'intermédiaire de divers mécanismes constituant ainsi un véritable arsenal constitutionnel tels que la fixation de l'ordre du jour, le vote bloqué, la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale ou encore la déclaration d'urgence. Autant de règles intéressantes au niveau procédural dont le gouvernement tire profit afin d'intervenir efficacement dans la procédure budgétaire **(B)**. Le texte constitutionnel contient également des règles implicites qui ont trait au budget et aux lois de finances **(A)**.

### **A. Les règles constitutionnelles expresses**

Le texte constitutionnel de 1958 recèle, un peu malgré lui, quelques règles budgétaires qui sont au fondement même des finances publiques françaises et qui ont acquis une certaine importance notamment par l'intermédiaire de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elles sont d'ailleurs souvent invoquées par les parlementaires à l'appui de leurs demandes pour défendre leurs droits en matière budgétaire. C'est le cas par exemple de certains articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 **(1)** ou de manière beaucoup plus indirecte et sur un tout autre registre, la question plus vaste du domaine de la loi **(2)**.

#### **1. Les règles induites par le Préambule de la Constitution**

Le préambule de la Constitution de 1958 se réfère à d'importants textes conçus à des dates différentes et d'inspiration philosophique parfois aux antipodes<sup>161</sup>. Ils ont aujourd'hui une valeur constitutionnelle incontestable. En effet, depuis sa décision fondatrice du 16 juillet

---

<sup>159</sup> Voir à ce sujet : D.CAPITANT, « Le frein à la dette en Allemagne », RFFP n°117, février 2012, p.149.

<sup>160</sup> P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », Revue de droit public et de science politique en France et à l'Étranger, 1998, p. 1509.

<sup>161</sup> P.POULIQUEN, « L'équilibre entre les textes de 1789 et 1946 », Petites affiches, 17 février 1995 n° 21, p. 4.

1971<sup>162</sup>, qui a consacré la valeur constitutionnelle du préambule de la constitution de 1958, lequel renvoie au préambule de la Constitution de 1946 et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, le Conseil constitutionnel s'est érigé en protecteur des droits et libertés des citoyens et en garant de l'Etat de droit.

Ainsi les articles 13, 14 et 15 de la DDHC peuvent être invoqués par les parlementaires pour défendre leurs pouvoirs en matière budgétaire. Ces articles font partie intégrante du droit constitutionnel financier. L'article 13 concerne la nature administrative des dépenses, la nécessité et l'égalité de l'impôt. Il dispose que « *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ». L'article 14 concerne quant à lui le principe du consentement à l'impôt. « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Enfin, l'article 15 reconnaît un droit de contrôle des citoyens : « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

## **2. La délimitation du domaine de la loi par l'article 34 C**

Toujours dans un souci de rationalisation du parlementarisme, l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 apporte sa pierre à l'édifice. En effet, une nouveauté essentielle introduite par les constituants de la Vème République est la délimitation du domaine de la loi. Une définition matérielle de la loi est ainsi consacrée ce qui constitue en soi une révolution<sup>163</sup> dans la mesure où jusqu'en 1958, les actes votés par le Parlement sont tous des lois. Une conception formelle de la loi prévalait et le Parlement pouvait se saisir de toutes les questions qui l'intéressaient pour légiférer. Autrement dit, les parlementaires n'étaient pas limités dans leur champ d'action. Le constituant a voulu protéger le domaine propre de l'action du Gouvernement et soustraire du domaine de la loi de nombreuses questions relevant davantage de l'administration et de la gestion courante des affaires publiques. Dans ses

---

<sup>162</sup> Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 « Liberté d'association ».

<sup>163</sup> P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 24<sup>ème</sup> édition, 2012, p.588.

mémoires, Michel DEBRE n'hésitait pas à voir dans ces dispositions « *l'acte de naissance d'un parlementarisme de qualité*<sup>164</sup> ». Il s'en est expliqué devant le Conseil d'État : « *Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle, qui est une absurdité*<sup>165</sup> ».

L'article 34 de la Constitution va donc énumérer les domaines essentiels de l'action du législateur. Il convient de préciser que la liste des matières réservées au domaine de la loi par cet article 34 s'est élargie de manière significative lors de l'élaboration de la Constitution bien au-delà de ce que souhaitait le projet gouvernemental à tel point que peu de chose n'est laissé de côté<sup>166</sup>.

## **B. L'arsenal constitutionnel permettant au gouvernement d'intervenir efficacement dans la procédure budgétaire**

Le constituant de 1958 a cherché à discipliner le Parlement. Plusieurs mécanismes procéduraux ont alors été instaurés. Certains peuvent être assimilés à des dispositions de rationalisation « traditionnelle » c'est-à-dire qui ne sont pas exclusifs à la matière budgétaire mais qui sont également utilisés dans les autres matières tels est le cas du « vote bloqué » (1) ou encore du redoutable et redouté « article 49-3 » (2).

### **1. Le recours à l'article 44 alinéa 3 dans la procédure budgétaire**

Inscrit à l'article 44 alinéa 3 de la Constitution, le « vote bloqué » permet au Gouvernement de demander à l'une ou l'autre assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui<sup>167</sup>. Le Gouvernement dispose ici d'une très grande latitude dans la mise en œuvre de cette procédure du « vote bloqué ». En effet, il est libre de choisir le moment où il

---

<sup>164</sup> P. MAZEAUD, « La révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/1, n°77, p.147-151.

<sup>165</sup> Discours devant le Conseil d'Etat de Michel DEBRE le 27 août 1958.

<sup>166</sup> *Idem*, p.588.

<sup>167</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, LGDJ, 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p.728.

annonce son intention d'en faire usage. Il lui appartient également de définir le texte qui fait l'objet du vote unique. Cela peut être une partie du texte en discussion, un article ou un encore un groupe d'articles voire même l'ensemble du texte. Enfin, il décidera également des amendements qui seront retenus.

Ce « vote bloqué » constitue une règle procédurale qui peut être très utile pour le pouvoir exécutif notamment en matière budgétaire. En effet, la mise en œuvre de cette procédure a pour effet de supprimer le vote sur les amendements et les articles faisant l'objet du vote unique. Toutefois, elle ne permet pas de faire obstacle à la discussion de tous les articles et des amendements qui s'y rapportent, y compris des amendements non retenus par le Gouvernement. Cette procédure est destinée à éviter que le texte initial ne soit défiguré ou dénaturé au cours de la discussion. Sa portée peut être limitée à certaines dispositions du texte auxquelles l'exécutif tient plus particulièrement<sup>168</sup>.

Amicie MAUCOUR-ISABELLE expose dans sa thèse<sup>169</sup> qu'en matière budgétaire, « le gouvernement a utilisé l'article 44 alinéa 3 pour toutes les lois de finances annuelles à l'exception de celles pour 1961 et pour 1980 ». Elle précise également que le rejet des dispositions soumises à un vote bloqué est resté exceptionnel tout en ajoutant que cela s'est produit dans le cadre de l'adoption du projet de loi de finances pour 1990<sup>170</sup> mais aussi pour le projet de loi de finances pour 1992<sup>171</sup>. Cette règle du parlementarisme rationalisé s'apparente aujourd'hui comme une véritable règle budgétaire destinée à contraindre le pouvoir budgétaire du Parlement afin qu'il ne soit plus trop enclin à dépenser de l'argent public.

## **2. Le recours à l'article 49 alinéa 3 dans la procédure budgétaire**

La procédure de l'article 49 alinéa 3 ne cesse de faire couler beaucoup d'encre. Ce fut le cas en début d'année 2015 avec l'adoption de la « loi Macron ». Arme redoutée des

---

<sup>168</sup> P.ARDENT et B.MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso éditions, LGDJ, 24<sup>ème</sup> édition, 2012, p.608.

<sup>169</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La Renovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, thèse pour le doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Editions Dalloz, p. 68-69.

<sup>170</sup> JO débats, AN, séance du 20 octobre 1989, p.3947.

<sup>171</sup> JO débats, AN, séance du 15 novembre 1991, p.6182 et 6183.

parlementaires, cet article trouve sa source dans la succession des changements ministériels de la IV<sup>ème</sup> République<sup>172</sup>. Il s'agit par le biais de cette « arme constitutionnelle » d'accorder à l'exécutif les moyens de gouverner, sous le contrepois d'une éventuelle censure, assurant le dernier mot à la représentation nationale. Si cette procédure a été initiée pour servir des gouvernements faibles face au Parlement, l'apparition du fait majoritaire sous la V<sup>ème</sup> République ne justifie plus totalement l'usage de cette procédure. Ainsi, bien plus qu'un alinéa, il s'agit, en vérité, d'« un thaumaturge »<sup>173</sup>.

Depuis 1958, ce célèbre article a été utilisé quatre vingt deux fois sur 49 textes. 48 motions de censure ont été déposées, aucune n'a été adoptée. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue limiter voire « émasculer<sup>174</sup> » dans une certaine mesure le recours à cette procédure. En effet, suite à cette réforme l'alinéa 3 de l'article 49 dispose : « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session* ». Autrement dit, hors projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, l'article 49 alinéa 3 ne peut être utilisé dorénavant sur un autre projet ou proposition de loi qu'une seule fois au cours d'une même session parlementaire. Avant 2008, le gouvernement pouvait donc y avoir recours aussi souvent qu'il le voulait et sur n'importe quel texte.

Avant cette révision de 2008, le Conseil constitutionnel a été à l'origine d'une importante polémique quant à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3. Dans sa décision du 24 décembre 1979<sup>175</sup>, les sages de la rue Montpensier ont annulé pour vice de procédure la loi de finances pour 1980. Ils ont estimé, avec une lecture stricte<sup>176</sup> de la « Constitution financière », que l'article 40 de l'ordonnance de 1959 obligeait à voter le projet de loi de finances en deux

---

<sup>172</sup> F. SATCHIVI, « L'avenir mouvementé de l'article 49, alinéa 3 », Petites affiches, 15 juillet 1994, n°84, p. 2.

<sup>173</sup> J. GICQUEL, « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », Petite affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.90.

<sup>174</sup> P. GELARD, Débats Sénat, séance du 24 juin 2008, p.3317.

<sup>175</sup> Décision du Conseil constitutionnel n°79-110 DC du 24 décembre 1979 portant annulation de la loi de finances pour 1980

<sup>176</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La Rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>ème</sup> République*, thèse de doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du

parties distinctes et successives. Cette lecture a conduit à une banalisation de l'usage de cette procédure étant donné que le gouvernement pouvait, à partir de cette décision, utiliser l'article 49 alinéa 3 non seulement sur le texte dans son ensemble comme le prévoit la Constitution, mais aussi sur une seule partie de ce texte. Cette décision sera critiquée par la doctrine et notamment par Pierre AVRIL qui pointait du doigt le fait que « *la contestable décision du Conseil constitutionnel (...) a entraîné le doublement des recours au 49-3 en matière budgétaire*<sup>177</sup> ». Il reprochait, comme le relate Amicie MAUCOUR-ISABELLE<sup>178</sup>, l'absence de limites à l'utilisation de cette arme dans la mesure où celle-ci pouvait aussi bien être utilisée pour l'adoption d'un article, d'un alinéa, d'une phrase ou même d'un simple mot d'un projet de loi. L'histoire de la Vème République nous rappellera à plusieurs reprises la controverse suscitée par cette décision de 1979. Ainsi, l'utilisation du 49-3 à quatre reprises pour l'adoption de la loi de finances pour 1993<sup>179</sup> ou encore le recours à cet article pour l'adoption de la contribution sociale généralisée dans la loi de finances pour 1991 qui ne manquera pas de faire réagir Guy CARCASSONNE<sup>180</sup>.

D'autres dispositions techniques, qui ont davantage trait à la matière budgétaire, peuvent être étudiées dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme.

### **C. Les dispositions techniques relatives à la procédure budgétaire**

Dans le cadre du texte constitutionnel, au-delà des règles pouvant encadrer la procédure budgétaire de par leur caractère législatif, il existe également des règles spécifiques en matière budgétaire. C'est le cas de l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution (**1**), des délais contraignants imposés pour l'adoption des projets de lois de

---

Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Editions Dalloz, p.69.

<sup>177</sup> P.AVRIL, « Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité », LPA, n°54, 4 mai 1992, p.30.

<sup>178</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, « La Renovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République », thèse pour le doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Editions Dalloz, p.69.

<sup>179</sup> J.-P.BONHOURE, P. BRILLANT, P.NGUYEN, *Les principales étapes de la procédure budgétaire*, coll. « Connaissance de l'Assemblée », n°5, octobre 2000, p.82.

<sup>180</sup> G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur » in *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, p.44.

finances ou des projets de loi de financement de la sécurité sociale (2) ou encore de la priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière budgétaire (3).

### 1. L'irrecevabilité financière de l'article 40 C

L'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 constitue une règle majeure de l'activité parlementaire de notre pays. Cependant, il convient de préciser qu'elle ne constitue pas une innovation de la V<sup>ème</sup> République même si elle constitue un marqueur important du parlementarisme rationalisé qui est au cœur des préoccupations des constituants en 1958. Cette question de l'irrecevabilité financière est profondément ancrée dans notre histoire constitutionnelle. En effet, une telle restriction a été formalisée par le Règlement de la Chambre des députés à compter de 1920, avant d'être reprise par l'article 17 de la Constitution de 1946 puis, sous la forme de la règle dite des « *maxima* », dans la plupart des lois budgétaires de la IV<sup>ème</sup> République. Une telle règle ne constitue donc pas une nouveauté en tant que tel dans le paysage constitutionnel français.

La mise en œuvre de cette règle relève du ressort de chaque assemblée. La tradition parlementaire n'est évidemment pas étrangère à l'émergence de cette coutume. Le constituant n'a pas remis en cause cette coutume nonobstant la volonté clairement affichée de rationaliser le parlementarisme après des dérives importantes sous les Républiques précédentes.

L'article 40 dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Cette disposition constitutionnelle ne vise que les textes d'initiative parlementaire. Ainsi, l'objectif recherché par le présent article est d'éviter la démagogie et les comportements irresponsables des parlementaires en mettant en place des dispositions restreignant leur droit d'initiative en matière financière. Cet article 40 concerne toutes les initiatives parlementaires, amendement ou proposition de loi, quelle que soit la nature du texte législatif<sup>181</sup>. Il s'agit là d'une règle budgétaire venant contraindre les parlementaires jugés trop dépensiers. Elle vient ainsi limiter l'initiative des parlementaires sur le terrain procédural.

---

<sup>181</sup> D. DUTRIEUX, « L'art. 40 de la Constitution », LPA, 24 février 1995.

La liberté des parlementaires est totale dans le cadre des lois constitutionnelles. En effet, toute proposition de révision ou amendement relatif à n'importe quelle disposition est recevable. S'agissant des lois organiques, les propositions de lois organiques sont en principe toujours recevables. On opère toutefois une distinction entre les amendements avec, d'une part, ceux qui sont relatifs à la mise en œuvre des rapports des pouvoirs publics qui sont jugés recevables, et, d'autre part, ceux qui touchent à l'organisation d'un service public susceptible d'entraîner des charges publiques qui sont jugés quant à eux irrecevables. Enfin, pour les lois ordinaires, l'opposabilité de l'article 40 C est de portée générale et concerne les propositions de loi, les amendements, sous-amendements présentés en commission, en séance publique, à titre individuel ou collectif ou au nom d'une commission.

L'article 89 alinéa premier<sup>182</sup> du Règlement de l'Assemblée nationale organise un contrôle systématique, au dépôt, de la recevabilité financière des propositions de loi. Cette compétence appartient à une délégation du Bureau de l'Assemblée qui refuse le dépôt des propositions de loi présentées par les députés « *lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait des conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution* ». S'agissant des amendements, l'article 89 alinéa 2<sup>183</sup> du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'irrecevabilité est appréciée, pour les amendements déposés en commission, par le président de la commission concernée et, en cas de doute, par son bureau. Pour les amendements en séance, l'article 89 alinéa 3 précise que le Président de l'Assemblée est tenu de refuser le dépôt d'un tel amendement lorsqu'il apparaît évident qu'il a pour effet de diminuer les ressources publiques ou de créer ou augmenter une charge publique. En cas de doute, il prend sa décision après avoir consulté le président de la commission des finances.

Il existe également une possibilité de vérifier la recevabilité financière a posteriori c'est-à-dire après le dépôt. Ce contrôle sur évocation peut intervenir à tout moment, au cours d'une lecture devant l'Assemblée, sur saisine ouverte à tout député et au Gouvernement. Dans cette hypothèse, la vérification est assurée par le Président de la commission des finances.

---

<sup>182</sup> Il dispose que : « *Les projets de loi et les propositions sont inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée, soit en application des dispositions de l'article 48, alinéa premier, de la Constitution, soit dans les conditions prévues à l'article 48 du présent Règlement.* »

<sup>183</sup> Il dispose que : « *Les demandes d'inscription prioritaire du Gouvernement sont adressées par le Premier ministre au Président de l'Assemblée qui en informe les présidents des commissions compétentes et les notifie à la plus prochaine Conférence des Présidents.* »

Le champ d'application de l'article 40 C est vaste. Sont essentiellement concernées les administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire l'Etat, les collectivités territoriales, la sécurité sociale et leurs opérateurs<sup>184</sup>. Toutefois, l'article 40 peut trouver à s'appliquer au-delà du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Plusieurs critères sont mis en place afin d'apprécier si tel ou tel organisme est susceptibles ou non de relever de la sphère des finances publiques, et donc de se voir appliquer l'article 40<sup>185</sup>. C'est la méthode du faisceau d'indices. Cinq critères doivent être pris en compte. Tout d'abord, on doit se référer au statut juridique. Si tous les établissements publics à caractère administratif (EPA) sont soumis à l'article 40, la situation doit s'apprécier au cas par cas pour les établissements publics à caractère industriel et commerciale (EPIC). Ensuite, doit être pris en compte son activité. Est-ce que l'établissement en question poursuit un but d'intérêt général ou commercial ? Le troisième critère s'appuie sur les moyens mis à la disposition de l'établissement pour atteindre son but. Dispose-t-il de prérogatives de puissance publique ? Quel est le statut du personnel ? Quel est le régime des biens exploités par l'organisme ? Dispose-t-il d'un monopole légal ? Le quatrième critère se fonde sur les modalités de fonctionnement de l'établissement en relation avec les autorités publiques. Qui nomme ou agréé ses organes dirigeants ? Quel contrôle public est organisé sur son budget et ses actes de gestion ? Enfin, le dernier critère repose sur la nature et l'origine des ressources de l'organisme.

La norme de référence pour l'examen de la recevabilité financière peut reposer soit sur le droit existant soit sur le droit proposé. Le droit existant est la base qui s'applique de manière générale. Il s'agit de la législation en vigueur, de la réglementation en vigueur ou de la jurisprudence des juridictions suprêmes. A l'inverse, le droit proposé fait principalement référence aux textes en discussion. C'est lorsqu'il y a un texte qui sert de base à la discussion parlementaire et qui prévoit soit la diminution des ressources existantes, soit la création d'une charge ou l'aggravation d'une charge existante<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Rapport d'information n°4392 sur recevabilité financières des initiatives parlementaires, J. CAHUZAC, Assemblée nationale, XIIIème législature, 21 février 2012, p.30 et s. Ce rapport d'information fait suite au rapport de Pierre Méhaignerie de 2006.

<sup>185</sup> Guide pratique annexé au rapport d'information n°4392 sur recevabilité financières des initiatives parlementaires, J. CAHUZAC, Assemblée nationale, XIIIème législature, 21 février 2012, p.6.

<sup>186</sup> Idem, p.7 et 8.

Le choix de la norme de référence est guidé par une seule règle à savoir qu'on se réfère toujours à celle qui est la plus favorable à l'initiative parlementaire. Il convient de préciser qu'un parlementaire ne peut pas combiner à la fois le droit existant et le droit proposé, pour contourner l'article 40. Autrement dit, « *dans le cas de dispositifs entièrement nouveaux ou d'une réforme d'ensemble d'un dispositif existant, il n'est pas possible de s'opposer à une mesure spécifique diminuant une charge publique, au nom du droit existant, tout en acceptant une mesure connexe aggravant une autre charge publique, au nom du droit proposé* »<sup>187</sup>.

L'article 40 de la Constitution prohibe la diminution des ressources publiques par une initiative parlementaire. L'emploi du pluriel n'est pas anodin<sup>188</sup>. En effet, il a pour effet d'autoriser la compensation d'une perte de recette par l'augmentation d'une autre recette. Ne sont prises en considération, au titre de l'examen de la recevabilité financière, que les pertes de recettes directes. Celles-ci peuvent n'être qu'aléatoires. Les opérations assimilées à des pertes de recettes et donc recevables sous réserve de gage sont les remboursements d'impôts ou dégrèvements d'impôts, les prélèvements sur recettes de l'Etat ou encore les crédits d'impôts<sup>189</sup>. Il convient de préciser à ce stade que certaines opérations sont recevables sans gage. Il s'agit des amendes pénales, des versements libératoires d'une obligation légale de faire ou encore des modalités de recouvrement de l'impôt et de contrôle fiscal<sup>190</sup>.

La compensation désignée sous le terme de « gage » conditionne donc la recevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi entraînant une perte de recette. Le gage doit compenser une perte de recettes pour l'organisme qui la subit. La recette doit bénéficier à l'organisme lésé. L'auteur de l'amendement n'est pas tenu de calculer avec précision la perte de recettes résultant de son initiative. De plus, la consistance du gage doit toujours être établie car on ne peut pas « gager sur du sable ». Enfin, la compensation, quelle qu'en soit la forme, doit être effective en même temps qu'intervient la perte de recettes.

---

<sup>187</sup> Idem, p.9.

<sup>188</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France – Eclairage historique et perspectives d'évolution*, Thèse de doctorat, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, éditions Dalloz, Thèse, 2010, p. 353.

<sup>189</sup> Ibis, p.9 et 10.

<sup>190</sup> Rapport d'information n°4392 sur recevabilité financières des initiatives parlementaires, J. CAHUZAC, Assemblée nationale, XIIIème législature, 21 février 2012, p.64 et s.

Pour être interdite, la création ou l'aggravation de la charge doit être une conséquence directe et certaine du dispositif, même si elle n'est qu'éventuelle ou si elle génère, à terme, des recettes ou des économies. Dans le cadre de la création d'une charge, l'irrecevabilité est automatique et incontournable. Sont donc irrecevables les amendements parlementaires prévoyant la création de charge, la création d'une structure, la création ou l'extension d'une compétence attribuée à une entité située dans le champ de l'article 40 ou encore l'augmentation des recrutements effectués par un organisme relevant de l'article 40. De même, toute initiative parlementaire qui crée une possibilité juridique de dépense nouvelle, quand bien même cette faculté de dépense ne serait pas exercée en réalité, est irrecevable. En revanche, ne sont pas concernées par cette interdiction absolue les charges de gestion, conséquences indirectes d'un dispositif ayant pour effet un accroissement de frais de fonctionnement d'une personne publique tout comme les dispositions non normatives, comme les demandes de rapports<sup>191</sup>.

L'article 40 de la Constitution ne précisant pas le degré d'incidence financière à partir duquel doit jouer le couperet de l'irrecevabilité financière, dès lors, choisir d'appliquer à la lettre ce dispositif revient à supprimer purement et simplement toute initiative parlementaire<sup>192</sup>. Un député ira jusqu'à préciser que même la création d'un impôt coûte de l'argent étant donné qu'elle conduit à alourdir la charge des services fiscaux<sup>193</sup>. Dans la même veine, le député PLEVEN, dans une intervention restée célèbre, tirait une conclusion logique qui revenait à dire que l'abolition de la peine de mort pourrait se voir opposer l'irrecevabilité au motif qu'il est plus onéreux de garder les criminels en prison que de les exécuter<sup>194</sup>.

Au-delà de l'irrecevabilité financière qui pèse sur le droit d'amendement des parlementaires de manière significative, le Parlement est également enfermé dans des délais très stricts en matière budgétaire ce qui conditionne temporellement la discussion parlementaire du budget.

---

<sup>191</sup> Guide pratique annexé au rapport d'information n°4392 sur recevabilité financières des initiatives parlementaires, J. CAHUZAC, Assemblée nationale, XIIIème législature, 21 février 2012, p.12.

<sup>192</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse de doctorat, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, éditions Dalloz, 2005, p.33.

<sup>193</sup> C. GOUX, « Rapport sur la recevabilité financière des amendements », Assemblée nationale, n°1922, 7ème législature, p.82.

## 2. Un Parlement contraint par des délais très stricts

Derrière la question de l'encadrement de la procédure budgétaire par des délais très stricts se dissimule une règle budgétaire recherchant indirectement la discipline budgétaire. Afin de faire face aux dérives des IIIème et IVème Républiques qui ne permettaient pas dans certains cas d'adopter définitivement un projet de budget avant l'ouverture de l'exercice autrement dit avant le début de l'année civile, les constituants de 1958 ont instauré des règles très strictes afin d'assurer une discipline parlementaire et même gouvernementale. En effet, l'article 47 de la Constitution de 1958 relatif aux délais pour les lois de finances dispose que « (...) *Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.* » La Constitution enserme ainsi l'examen parlementaire du projet de loi de finances dans des délais très stricts à savoir soixante dix jours pour les deux chambres et ce quel que soit la date effective de son dépôt, qui ne peut être postérieure au premier mardi d'octobre. Il convient de préciser que dans l'hypothèse où le Parlement ne se serait pas prononcé à l'issue de cette période de 70 jours, le Gouvernement aurait la faculté de mettre en œuvre par ordonnance les dispositions du projet de loi de finances. Ce dessaisissement du législateur n'est toutefois pas automatique et le Gouvernement dispose d'une marge d'appréciation dans le cas où l'adoption définitive du projet de loi de finances interviendrait quelques jours après l'expiration du délai constitutionnel sans pour autant compromettre le respect du principe de l'annualité budgétaire. Sous la Vème République, il est arrivé à deux reprises que le Parlement dépasse le délai fixé par la Constitution. Ce fut le cas en 1960 et 1961 lorsque le Parlement a utilisé 71 jours pour mener le débat budgétaire à son terme.

Les constituants de 1958 ne se sont pas contentés d'introduire un délai global de soixante dix jours. Ainsi, ce délai est subdivisé afin que chaque chambre respecte un calendrier et une procédure particuliers. L'Assemblée nationale dispose, en vertu de ce même article 47, d'un délai de quarante jours pour se prononcer en première lecture. Le Sénat dispose quant à lui, lorsque la procédure se déroule normalement, de vingt jours maximum.

---

<sup>194</sup> JO Débats AN, 1959, p.640.

Les deux chambres disposent ensuite d'un délai de 10 jours pour, selon la procédure d'urgence applicable de plein droit<sup>195</sup>, achever l'examen du texte, le Gouvernement ayant la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire à l'issue de la première lecture. L'objectif recherché par cette règle budgétaire est de contraindre les initiatives parlementaires, source de dérives budgétaires, mais d'un point de vue temporel.

Toujours afin d'assurer une discipline dans les rangs parlementaires, le non-respect du délai qui lui est imparti par l'une des assemblées permet alors au Gouvernement de saisir l'autre assemblée de son projet de loi. Dans ce cas de figure, il peut alors retenir soit le texte initial, soit ce même texte modifié par les amendements votés par l'assemblée qui ne s'est pas prononcée dans les délais et qui sont acceptés par lui. Dans l'hypothèse où l'Assemblée nationale dépasse le délai de quarante jours sans pour autant être dessaisie par le Gouvernement, la procédure n'est contraire à la Constitution que si le Sénat ne dispose plus d'un délai de 15 jours pour se prononcer en première lecture. Enfin, le non-respect par le Parlement de ce délai global de soixante dix jours autorise le Gouvernement à mettre en vigueur les dispositions de son projet par ordonnance. Cette disposition n'a jusqu'à présent jamais trouvé à s'appliquer. Il convient de préciser que cette sanction radicale n'a pas de caractère contraignant pour le Parlement qui n'a pas à adopter le projet de loi de finances. Seule une obligation de se prononcer sur ce texte pèse sur lui.

De manière assez paradoxale, aucune disposition de la Constitution ne prévoit l'hypothèse dans laquelle le projet de budget serait rejeté par le Parlement à l'issue du délai de 70 jours. Cette situation constituerait pourtant un conflit politique majeur s'apparentant d'une certaine manière au vote d'une motion de censure. L'absence d'une telle disposition est peut être à rechercher dans le fait que le constituant pensait avoir déjà suffisamment rigidifié la procédure.

La Constitution, en son article 47 alinéa 4, prévoit toutefois une procédure particulière dans le cas où « *la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice* ». Dans cette hypothèse, il s'agirait alors d'une défaillance gouvernementale et non parlementaire et quelle que soit la cause du retard, le Gouvernement disposerait de deux procédures alternatives à savoir, d'une part, demander à l'Assemblée nationale d'émettre, avant le 11 décembre de l'année, un vote séparé sur la première partie du projet de loi de finances. Ce « *projet de loi*

---

<sup>195</sup> Article 40 de la LOLF.

*partiel* » serait ensuite soumis au Sénat, selon la procédure d'urgence<sup>196</sup>, ou, d'autre part, de déposer, si cette procédure n'a pas pu aboutir ou s'il n'a pas souhaité y recourir, toujours devant l'Assemblée nationale, un « *projet de loi spéciale* » ayant pour objet de l'autoriser à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. L'Assemblée doit être saisie avant le 19 décembre et le projet est discuté selon la procédure d'urgence. Le vote du « *projet de loi spéciale* » ou du « *projet de loi partiel* » étant acquis, le Gouvernement, ainsi autorisé à percevoir les ressources fiscales, prend des décrets portant répartition des crédits applicables aux seuls services votés. L'article 45 de la LOLF prévoit que ces services votés « *représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* » et précise qu'« *ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.* »

Bien qu'étant conçu de manière stricte et rigoureuse en ce qui concerne les défaillances parlementaires ou la carence gouvernementale, cet article 47 de la Constitution ne prévoit pas de dispositions afin de remédier à la situation dans laquelle les délais sont respectés mais où la loi de finances ne peut pas être promulguée avant le 1<sup>er</sup> janvier. Cette hypothèse ne constitue pas une vue de l'esprit puisque le Gouvernement y a été confronté à la fin de l'année 1979, lorsque le Conseil constitutionnel a annulé la loi de finances pour 1980. Le Gouvernement, s'inspirant de la procédure du projet de loi spéciale, a alors déposé un projet l'autorisant à percevoir les impôts et taxes en 1980.

La LOLF est venu pallier cette carence constitutionnelle en décrivant la procédure à suivre en pareille hypothèse. Pour ce faire, il faut se référer à l'article 45 de la LOLF qui dispose que le Gouvernement doit déposer immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants et qu'il peut ensuite, après la promulgation de cette loi, prendre les décrets ouvrant les crédits applicables aux services votés dans les mêmes conditions que celles mentionnées ci-dessus. Dans l'hypothèse où le Parlement refuserait de se prononcer dans un délai raisonnable, il s'exposerait alors au dessaisissement, qui lui ferait perdre tout pouvoir budgétaire et qui constituerait une sanction lourde de conséquences. Il convient toutefois de préciser que lorsqu'il est dans l'incapacité de déposer en temps utile le projet de loi de finances, le

---

<sup>196</sup> Ces dispositions ont été utilisées, à la fin de l'année 1962, afin de permettre l'adoption de la première partie de la loi de finances pour 1963, un nouveau projet ayant dû être déposé, le 11 décembre, après les élections législatives consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale.

Gouvernement, qu'il soit ou non responsable de ce retard, n'est pas dépourvu des moyens de mettre en œuvre une bonne partie de son projet, sous réserve, toutefois, d'obtenir préalablement l'autorisation parlementaire de percevoir l'impôt.

Enfin, il revient à l'article 47-1 de la Constitution de déterminer les délais encadrant l'examen des projets lois de financement de la sécurité sociale. Il accorde cinquante jours au Parlement pour se prononcer sur le projet de loi.

L'encadrement très strict de la discussion parlementaire en matière budgétaire a fait ses preuves ne serait-ce qu'au regard du peu d'exemples mentionnés dans les développements précédents. L'objectif initial des constituants, qui consistait à assurer une discipline budgétaire dans les enceintes parlementaires, a été atteint.

Il convient de préciser que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ainsi que les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui en tirent les conséquences, ont apporté, dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement et dans la procédure législative ordinaire, des aménagements substantiels ne sont cependant pas applicables aux lois de finances. En effet, en ce qui concerne l'examen des projets de loi de finances en commission, le principe selon lequel ne peuvent déposer des amendements en commission que les membres de la commission concernée et la possibilité pour les commissions saisies pour avis de se réunir après la commission saisie au fond demeurent inchangés. Les ministres ne peuvent pas assister aux votes en commission, ce qui de fait ne leur permet pas d'assister aux débats. De plus, l'examen des projets de loi de finances reste inscriptible par priorité, à tout moment, à l'ordre du jour de l'Assemblée, à la demande du Gouvernement, y compris pendant les semaines réservées en principe au Parlement et ce en vertu de l'article 48 de la Constitution. Autre subtilité introduite par la révision constitutionnelle de 2008 et conformément aux dispositions de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique en première lecture devant l'Assemblée nationale porte sur le texte présenté par le Gouvernement et non sur le texte adopté par la commission. Pour les autres lectures il en va de même à savoir que la discussion porte sur le texte transmis par l'autre assemblée et non sur le texte de la commission. Autres particularités propres aux lois de finances, la procédure dite du « temps législatif programmé » qui consiste en la fixation de la durée maximale de l'examen d'un texte n'est pas applicable à l'examen des projets de loi de finances. Enfin la possibilité pour le Gouvernement de recourir à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été maintenue sans limitation pour le vote d'un projet de loi de finances comme vu

précédemment. Le maintien de cette disposition débouche sur une plus grande souplesse offerte au gouvernement et contraint toujours les parlementaires.

### 3. La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière budgétaire

L'article 39 de la Constitution de 1958 dispose en son alinéa 2 : « *Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.* » Cette règle budgétaire n'est pas née de la Constitution de 1958. En effet, on retrouve sa trace en Angleterre en 1678<sup>197</sup>.

Dans la plupart des pays où le bicamérisme a été instauré, il apparaît que la priorité de la chambre basse en matière de finances constitue une vieille tradition<sup>198</sup>. Cette règle s'imposera en France dès la Restauration. L'article 17 de la Charte constitutionnelle de 1814<sup>199</sup>, l'article 15 de la Charte de 1830<sup>200</sup> ou encore l'article 12 de la Constitution du Second Empire<sup>201</sup> y font clairement référence. Cette tradition reposant sur l'idée que seule la chambre, élue démocratiquement et directement par le peuple, peut délivrer l'autorisation budgétaire au nom du peuple qu'elle représente<sup>202</sup> a posé quelques difficultés sous la IIIème République notamment lors de la discussion du budget de 1877<sup>203</sup> et a continué à poser certains problèmes sous les IVème et Vème Républiques. La question soulevée consistait à se

---

<sup>197</sup> Les Communes anglaises prirent en 1678 la résolution qui disposait que l'imposition de toutes les taxes devait procéder originairement de leur chambre, la couronne étant obligée de se solliciter en premier lieu leur consentement.

<sup>198</sup> G. PEISER, « La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances », *Etudes de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie GAUDEMET* sous le patronage de B. BECK, Premier président honoraire de la Cour des comptes et G. VEDEL, Doyen honoraire de la Faculté de droit et de sciences économiques de Paris, *Economica*, p.207.

<sup>199</sup> Article 17 de la Charte constitutionnelle de 1814 : « *La proposition de la loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des pairs ou à celle des députés, excepté la loi de l'impôt, qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés.* »

<sup>200</sup> Article 15 de la Charte de 1830 : « *La proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. - Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés.* »

<sup>201</sup> *Op. cit.*, p.208.

<sup>202</sup> Jean-Pierre CAMBY, « Le contrôle de la loi de finances pour 2003 par le Conseil constitutionnel entre constitutionnalité et proportionnalité », *LPA*, 5 mars 2003, p.11 et ss.

<sup>203</sup> Des controverses importantes éclatèrent sur le contenu exact de la prérogative de la Chambre des députés. En effet, les discussions portaient sur les pouvoirs du Sénat dans la discussion du budget alors que la loi de finances était bien discutée et votée en première lecture par la Chambre des députés. En 1877, plusieurs crédits portés dans

demander quels étaient les pouvoirs du Sénat dans le cadre de la discussion parlementaire face à une Chambre des députés à laquelle on reconnaissait le droit de discuter et voter en première lecture la loi de finances. Ce n'est qu'à partir de 1976 que le Conseil constitutionnel apportera des réponses de manière ponctuelle dans le cadre de sa jurisprudence et qu'il viendra préciser l'application de cette règle budgétaire et notamment pour ce qui concerne un problème nouveau apparu avec l'intervention de la commission mixte paritaire (CMP)<sup>204</sup>.

Le Conseil constitutionnel a pris position sur les pouvoirs du Sénat en matière financière dans deux décisions du 28 décembre 1976<sup>205</sup> avec une approche différente pour chacune d'elle. En effet, dans la décision n°76-73 DC, il a estimé que la priorité devant l'Assemblée nationale devait être respectée à partir du moment où il s'agissait d'une « mesure entièrement nouvelle »<sup>206</sup>. A l'inverse, dans la décision n°76-74 DC, il a reconnu aux sénateurs et aux membres du gouvernement un droit d'initiative sur les dispositions financières déjà existantes. Sur le fondement de la première décision, le Conseil constitutionnel considérera en 1986<sup>207</sup> que la création de nouvelles taxes devait être présentée à l'Assemblée nationale en premier lieu et non au Sénat. A cet égard, il convient de préciser que cette jurisprudence est susceptible d'interprétations diverses comme en témoigne la décision du 28 décembre 1995<sup>208</sup> dans laquelle les juges de la rue Montpensier ont considéré que la taxe sur les appareils automatiques exploités durant les fêtes foraines prévu par l'article 85 de la loi de finances pour 1995 dans la mesure où elle ne représentait pas une mesure entièrement nouvelle, pouvait être introduite pour la première fois devant le Sénat en première lecture sans méconnaître l'article 39 de la Constitution<sup>209</sup>.

Innovation de la Vème République, la commission mixte paritaire se révèle d'une efficacité redoutable car elle permet de concilier ce qui peut paraître de prime abord

---

le projet de budget pour les services de divers ministères avaient été réduits ou supprimés par la Chambres des députés puis rétablis par le Sénat.

<sup>204</sup> La commission mixte paritaire (CMP) est une commission composée de sept députés et sept sénateurs pouvant être réunie à l'initiative du Premier ministre, ou depuis 2008 à celle des présidents des deux assemblées conjointement pour les propositions de lois, en cas de désaccord persistant entre les assemblées sur un projet ou une proposition de loi. Elle a pour mission d'aboutir à la conciliation des deux assemblées sur un texte commun.

<sup>205</sup> Décision n°76-73 DC du 28 décembre 1976, Rec. p. 31 et décision n°76-74 DC du 28 décembre 1976, Rec. p.45 ; Etienne DOUAT, « Droit constitutionnel financier », Juris-Classeur administratif, fasc. 1461, n°23-24.

<sup>206</sup> Amicie MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Préface de Jean GICQUEL, Thèse, 2003, honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, p.71.

<sup>207</sup> Décision n°86-221 DC du 29 décembre 1986, Rec. p.179.

<sup>208</sup> Décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995, loi de finances initiale pour 1996, Rec. p.257.

<sup>209</sup> Op. cit. p. 71.

inconciliable à savoir, d'une part, un bicamérisme équilibré dans lequel chaque chambre peut faire entendre sa voix, et, d'autre part, le rapprochement des positions lorsqu'un désaccord apparaît au cours de la navette. L'article 45 de la Constitution régit le fonctionnement de la commission mixte paritaire comme le font également les règlements des assemblées parlementaires. L'apparition de cette CMP dans le jeu parlementaire va venir compliquer la procédure budgétaire<sup>210</sup>. Le juge constitutionnel a été amené à préciser certains points dans ce domaine. En effet, d'après l'article 45 de la Constitution la commission peut être saisie sur « les dispositions restant en discussion ». La définition de ces dernières a été donnée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 26 décembre 1976 relative à la loi de finances rectificative pour 1976<sup>211</sup> rendue sur recours du Président du Sénat. Il considère que ces dispositions restant en discussion sont celles « *qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre Assemblée* ». Le Conseil adopte ainsi une conception large de la notion de « dispositions restant en discussion »<sup>212</sup>.

Ainsi, la Constitution contient plusieurs règles budgétaires visant à limiter les pouvoirs des parlementaires en matière de loi de finances. Ce n'est pas le seul texte à contenir de telles règles. En effet, certains textes organiques sont venus tantôt renforcer la rationalisation du parlementarisme tantôt l'atténuer. En 1959, il ne fait aucun doute que l'exécutif, dans le prolongement des dispositions introduites par le constituant de 1958, va instaurer différents mécanismes en vue de renforcer la discipline budgétaire du Parlement.

## **2<sup>ème</sup> § : L'ordonnance de 1959, un « pilier » du parlementarisme rationalisé**

La Constitution de 1958 recèle un certain nombre de règles procédurales qui viennent renforcer la discipline du Parlement en matière budgétaire afin d'éviter les dérives d'antan. Au-delà du texte constitutionnel et de la volonté de rationalisation du parlementarisme dont il est très imprégné, la France disposait également d'une véritable « Constitution financière » qui a perduré pendant près de quarante deux ans et qui incarnait elle aussi la volonté de limiter

---

<sup>210</sup> J.-P. THERON, *L'intervention de la Commission mixte paritaire dans l'élaboration des Lois de finances*, Annales Toulouse, 1979, p.367 et s.

<sup>211</sup> Décision n°76-74 DC du 26 décembre 1976, Rec. p.45.

<sup>212</sup> G.PEISER, « La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances », *Etudes de finances publiques*, Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie GAUDEMET sous le

l'influence du Parlement en matière budgétaire : il s'agit de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances abrogée par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Cette ordonnance fait partie des textes adoptés sur le fondement de l'article 92 de la Constitution<sup>213</sup>. Elle a contribué à forger l'identité de la Vème République en intervenant notamment au niveau de l'autorisation budgétaire **(B)** mais aussi et surtout au niveau du vote des lois de finances **(A)**. L'objectif étant d'encadrer ou limiter les pouvoirs du Parlement. Il en résulte en tout cas, que ce soit en dehors du champ budgétaire ou en matière budgétaire, une nouvelle répartition des compétences en faveur de l'exécutif<sup>214</sup>.

### **A. Un texte organique alourdissant la rationalisation sous le prisme des modalités de vote des lois de finances**

L'ordonnance du 2 janvier 1959 vient encadrer de manière rigoureuse le vote des projets de loi de finances. Ainsi, les parlementaires doivent respecter un ordre spécifique pour voter la loi de finances en lien avec la structure bipartite **(1)**. Ils sont également contraints, par un vote unique, d'accorder l'ensemble des services votés tandis que les mesures nouvelles le sont par un vote par titre et par ministère **(2)** et enfin les parlementaires pouvaient ne pas avoir un droit de regard sur certains prélèvements **(3)**. L'ensemble de ces dispositifs constitue des règles budgétaires ayant vocation à guider les parlementaires dans le processus budgétaire et lui imposer en quelque sorte des normes de bonne conduite.

#### **1. Un vote respectant scrupuleusement la structure bipartite des projets de loi de finances**

L'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précisait que le projet de loi de finances de l'année comprenait deux parties distinctes. La première partie intitulée « *Conditions générales de l'équilibre financier* » autorise la perception des ressources

---

patronage de B. BECK, Premier président honoraire de la Cour des comptes et G. VEDEL, Doyen honoraire de la Faculté de droit et de sciences économiques de Paris, *Economica*, p.218.

<sup>213</sup> J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel – tome 2 La Vème République*, éditions PUF Droit, 1<sup>ère</sup> édition, 2014, p.24-25. L'article 92 C accordait au Gouvernement une délégation législative très large. Il était ainsi habilité à légiférer par ordonnances « ayant force de loi », après avis du Conseil d'Etat, dans toute une série de matières et ce pendant un délai de quatre mois.

publiques et fixe le plafond des grandes catégories de dépenses. Le dernier article de cette partie dit « article d'équilibre » revêt une importance capitale dans la mesure où il détermine l'équilibre général du budget sous la forme d'un tableau qui fixe le plafond de chaque catégorie de dépenses et le niveau des ressources. Autrement dit, « *il permet à chacun de saisir, en un coup d'œil, la politique que le gouvernement entend mener pour l'exercice à venir* »<sup>215</sup>. La seconde partie énumère les dépenses à engager par titres et par ministères et qui doivent être autorisées par les parlementaires. L'article 40 de cette même ordonnance précisait quant à lui dans une disposition laconique : « *La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie* »<sup>216</sup>. Ainsi, on comprend aisément que le législateur organique cherche à contraindre les parlementaires de suivre un ordre spécifique de vote. Autrement dit, la première partie doit être votée avant la seconde partie ce qui de prime abord n'est pas illogique en soi.

Cette question de la succession stricte du vote des première et deuxième parties va être rappelée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 24 décembre 1979<sup>217</sup> suite à un vice de procédure. Les juges de la rue Montpensier vont annuler la loi de finances pour 1980 au motif que la seconde partie devait obligatoirement être adoptée après le vote de la première partie de la loi de finances. Ils préciseront qu'au regard de l'importance de l'article d'équilibre qui constitue « *une disposition fondamentale de la première partie* », celui-ci devait faire l'objet d'un vote d'approbation de la part des parlementaires avant le passage à l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances. En dépit de cette position très tranchée du Conseil constitutionnel, on constate assez rapidement que cette question divise. Il y a d'un côté, ceux qui pensent que la structure bipartite des lois de finances est un facteur de progrès<sup>218</sup> et de l'autre, ceux qui remettent en cause ce dispositif au motif que le débat sur la seconde partie perd de sa substance. Il ne fait aucun doute que cette structure bipartite constitue une règle budgétaire essentielle permettant de cadrer les parlementaires lors de la discussion de la loi de

---

<sup>214</sup> P.FOILLARD, *Finances publiques*, Collection Paradigme, éditions Larcier, 14<sup>ème</sup> édition, 2014, p.17.

<sup>215</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse pour le doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Editions Dalloz, 2005, p. 77.

<sup>216</sup> Les articles 31 et 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont été repris par les articles 34 et 42 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

<sup>217</sup> Décision du Conseil constitutionnel n°79-110 DC du 24 décembre 1979, Rec. p36, GDCC n°28.

<sup>218</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République », RDP, n°5/6, 1998, p.1467-1468 ; H.MESSAGE, « La structure des lois de finances », RFFP n°40, 1992, p.7 à 47 ; J-C DUCROS, « La structure bipartite de la loi de finances de l'année », in *Etudes de finances publiques à Paul-Marie GAUDEMET*, Economica, 1984, p. 143 et ss.

finances dans la mesure où ils sont contraints de se pencher dans un premier temps sur l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

Autre point sur lequel l'ordonnance de 1959 a limité considérablement le pouvoir du Parlement en matière d'autorisation budgétaire : les services votés (2).

## 2. La distinction entre services votés et mesures nouvelles

Les services votés sont des crédits automatiquement reconduits d'une année sur l'autre et qui représentaient jusqu'en 2005 une masse considérable correspondant à près de 95% du total des crédits<sup>219</sup>. Autrement dit, le Parlement n'avait aucun droit de regard sur ces 95%. Seules les mesures nouvelles représentant seulement 5% du total des crédits faisaient l'objet d'un vote. Ces services votés représentaient le minimum de dotations que le gouvernement jugeait indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les mêmes conditions que celles approuvées dans le cadre de l'exercice précédent<sup>220</sup>.

L'article 41 de l'ordonnance de 1959 disposait : « *Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux. Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles. Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre dans les mêmes conditions que les dépenses du budget général* ». Autrement dit aux termes de cet article 41, les services votés faisaient l'objet d'un vote unique tandis que les mesures nouvelles faisaient l'objet d'un vote par titre et par ministère. Sur ce dernier point, il convient de préciser qu'un changement est rapidement intervenu dans le sens d'un retour aux sources avec un vote par ministère puis un vote par titre<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> A. BARILARI, M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, L.G.D.J., 2<sup>ème</sup> édition, 2007, p.42.

<sup>220</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse pour le doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Editions Dalloz, 2005, p. 79.

<sup>221</sup> P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, L.G.D.J., 4<sup>ème</sup> édition, 2004, p.190.

L'objectif recherché par l'instauration d'une telle distinction services votés/mesures nouvelles était bien entendu de limiter le nombre de votes en loi de finances et ainsi éviter que le Parlement n'ait à se prononcer de manière trop répétée sur les questions budgétaires. Souvent jugée comme étant une règle extrêmement contraignante, il n'en demeure pas moins que cette appréciation n'a pas toujours été partagée. En effet, un rapport de 1999<sup>222</sup> a considéré que la discipline de vote introduite par cet article 41 avait permis de rendre plus performante l'intervention du Parlement. Ce dernier pouvait réviser le montant des services votés par l'adoption de mesures nouvelles négatives diminuant les crédits de chapitres budgétaires<sup>223</sup>. Paul AMSELEK ira même jusqu'à qualifier ce mode de détermination des crédits « *d'une des innovations « haut de gamme » des institutions budgétaires de la Vème République*<sup>224</sup> ». Cette règle budgétaire procédurale est incontestablement bénéfique et participe à la discipline budgétaire car désormais les crédits doivent être justifiés « au premier euro ». Cela met fin à une politique qui allait dans le sens d'une mauvaise gestion des deniers publics car plus de 90% des dépenses du budget général étaient votées en un seul vote ce qui ne responsabiliser pas les parlementaires.

### **3. Des prélèvements obligatoires échappant pour partie à la compétence législative**

Par dérogation au principe énoncé à l'article 34 de la Constitution de 1958 selon lequel la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, plusieurs catégories de prélèvements obligatoires échappaient plus ou moins à la compétence législative à savoir : les taxes parafiscales, les rémunérations pour services rendus et les cotisations sociales<sup>225</sup>.

L'article 4 alinéa 3 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoyait que : « *Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale*

---

<sup>222</sup> « *Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* », Rapport du Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, Laurent FABIOUS et Didier MIGAUD, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 janvier 1999, tome I, p.72.

<sup>223</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République », RDP, n°5/6, 1998, p.1452.

<sup>224</sup> Idem, p.1452.

*de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances »*<sup>226</sup>. Cet article réservait donc au pouvoir réglementaire, jusqu'à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le soin d'instituer ou non les taxes parafiscales<sup>227</sup>. Il convient de préciser à ce sujet que la disparition des taxes parafiscales est partiellement compensée par la possibilité reconnue au législateur d'affecter, sous certaines conditions, le produit d'impositions de toutes natures au profit de certains organismes poursuivant des missions de service public<sup>228</sup>.

S'agissant des rémunérations pour services rendus par l'Etat, celles-ci étaient prévues par l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> qui disposait : « *La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé.* »

Enfin, l'article 34 de la Constitution précise que les cotisations sociales ne relèvent de la compétence législative que pour la détermination des principes fondamentaux. Ainsi, on en déduit que le pouvoir réglementaire peut fixer leur taux en l'absence de toute intervention du législateur. Les pouvoirs du Parlement en matière de sécurité sociale seront renforcés de manière significative par la loi constitutionnelle de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le pouvoir exécutif a été bien plus loin dans la rationalisation du parlementarisme et a institué des mécanismes procéduraux permettant de contourner l'autorisation donnée par le Parlement en matière budgétaire.

---

<sup>225</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse pour le doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Editions Dalloz, 2005, p. 81.

<sup>226</sup> A. PHILIPBERT, « Le régime des taxes parafiscales », *Petites affiches*, 1999, n°204, p.4

<sup>227</sup> La LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoyait la suppression des taxes parafiscales à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le dessaisissement du pouvoir réglementaire de cette faculté.

<sup>228</sup> M. MBOUHOU, « Taxes parafiscales : quelles solutions alternatives après le 31 décembre 2003 ? », *Petites affiches*, 9 octobre 2003, n°202, p.5.

## **B. Une ordonnance instaurant des techniques de contournement de l'autorisation budgétaire**

L'ordonnance du 2 janvier 1959 a accentué la rationalisation du parlementarisme au point que certaines opérations budgétaires échappaient au contrôle opéré par le Parlement. Ce contournement était alors rendu possible grâce à la distinction entre opérations permanentes et opérations de trésorerie (1) ou encore par le biais des techniques de la débudgétisation et des affectations de recettes (2).

### **1. La distinction entre opérations permanentes et opérations de trésorerie**

Pour Joël MOLINIER, la distinction entre opérations permanentes et opérations de trésorerie opérée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 est la « véritable articulation » du texte organique<sup>229</sup>. Seules les premières devaient être inscrites au budget de l'Etat. Les secondes étaient classées hors budget ce qui permettait alors au gouvernement de les soustraire à l'autorisation budgétaire. En effet, ces opérations de trésorerie représentaient les opérations effectuées par le Trésor en dehors de l'exécution des dépenses et des recettes autorisées et prévues par la loi de finances. Cela permettait au gouvernement de ne pas imputer des opérations dont l'impact sur les charges permanentes de l'Etat serait important. En vertu des dispositions de l'article 15 de l'ordonnance de 1959, sont comprises sous le vocable « opération de trésorerie » deux types d'opérations à savoir, d'une part, « les émissions et remboursements d'emprunts publics » et, d'autre part, « les opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants ». Cependant, les articles 40, 113 et 124 du décret du 29 décembre 1962<sup>230</sup> portant règlement général de la comptabilité publique ont défini de manière plus large encore cette notion d'opérations de trésorerie<sup>231</sup>. C'est ainsi que la « prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés » et les « engagements payables à terme ou par annuités » sont pris en compte<sup>232</sup>.

---

<sup>229</sup> J. MOLINIER, « L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances », Histoire du droit des finances publiques, vol. 1, p.313.

<sup>230</sup> Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>231</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse pour le doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Editions Dalloz, 2005, p. 83.

<sup>232</sup> P. AMSELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de Trésorerie de l'Etat », RFFP n°51, 1995, p.7 à 9.

Le Parlement s'est trouvé davantage affaibli à la suite de deux décisions fortement contestées rendues par le Conseil constitutionnel. Les juges de la rue Montpensier, désireux de ne pas gêner l'action du Gouvernement, ont accepté de classer hors budget certaines opérations de l'Etat. Ils ont ainsi validé les atteintes portées à l'autorisation parlementaire<sup>233</sup>. La suppression de la règle du décalage d'un mois du remboursement de la TVA aux entreprises à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1993 a été considérée comme une opération de trésorerie dans la décision du Conseil constitutionnel du 21 juin 1993<sup>234</sup>. L'autre décision qui a fait débat concerne la reprise de la dette de la Sécurité sociale par l'Etat qui a été considérée par le juge comme une opération de trésorerie dans sa décision du 29 décembre 1993<sup>235</sup>. L'Etat avait décidé dans le cadre de cette affaire de reprendre à son compte la dette de la Sécurité sociale d'un montant estimé à 10 milliards de francs. Celui-ci avait remboursé cette dette grâce au produit de « l'emprunt Balladur »<sup>236</sup>. Par une loi du 22 juillet 1993<sup>237</sup>, un établissement public chargé de rembourser l'Etat fut créé sous le nom de Fonds de solidarité vieillesse. Le gouvernement présenta alors la reprise de la dette de la Sécurité sociale comme une « *opération neutre pour l'Etat, remboursé des sommes versées augmentées des intérêts au bout de quinze ans* »<sup>238</sup>. Le juge a été amené à trancher la question de savoir si la reprise de la dette constituait une opération permanente de l'Etat ou non afin de l'inscrire ou non au budget. La doctrine a critiqué l'interprétation extensive des opérations de trésorerie opérée par le Conseil constitutionnel<sup>239</sup>. Si ce dernier a été relativement souple dans son interprétation sur cette question, il n'en sera pas moins intransigeant sur les débudgétisations des dépenses incombant à l'Etat.

## 2. La pratique des débudgétisations et les affectations de recettes

Les débudgétisations sont une « *tentation permanente à laquelle succombent tous les gouvernements* »<sup>240</sup>. Elles ont connu sous la Vème République des excès tels qu'elles ont été

---

<sup>233</sup> Op. cit., p.84.

<sup>234</sup> Décision n°93-320 DC du 21 juin 1993, Rec. p.146.

<sup>235</sup> Décision n°93-330 DC du 29 décembre 1993, Rec. p. 572.

<sup>236</sup> P. AMSELEK, op. cit., p.21-22.

<sup>237</sup> Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

<sup>238</sup> Op. cit., p.84.

<sup>239</sup> L. PHILIP, RFDC, n°17, 1994, p.150 ; P. AMESELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de Trésorerie de l'Etat », RFFP n°51, 1995, p.7 à 9.

<sup>240</sup> P. LALUMIERE, *Les finances publiques*, 9<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, 1989, p.68.

qualifiées par certains auteurs de « *plus grand classique de la manipulation budgétaire*<sup>241</sup> ». Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur les principes d'unité et d'universalité pour limiter le phénomène de débudgétisation. Dans sa décision n°94-351 du 29 décembre 1994, il a fixé des limites aux débudgétisations des dépenses incombant à l'Etat<sup>242</sup>. Au départ, ces débudgétisations prenaient plutôt la forme de « budgets extraordinaires<sup>243</sup> ». Il s'agissait de « seconds budgets », votés en cours d'année et distincts du budget ordinaire. Leur existence était légitimée par le caractère exceptionnel des circonstances. Cette technique a été victime de son succès et a servi à camoufler purement et simplement un déficit budgétaire ce qui conduisait inévitablement à obérer le contrôle parlementaire. La débudgétisation contemporaine constitue un simple artifice budgétaire destiné à limiter l'ampleur d'un déficit. Autrement dit, elle vise à présenter un budget en « trompe l'œil ».

La règle de non affectation des recettes aux dépenses découlant du principe d'universalité<sup>244</sup> interdit très clairement l'affectation d'une recette à une dépenses particulière. On ne peut donc pas découper le budget de l'Etat en séries d'affectation. Cela suppose que les recettes et les dépenses soient présentées sous la forme d'une masse globale. Ce qui justifie la mise en place d'un tel « pot commun » repose sur le principe que l'Etat est une entreprise d'ensemble et que les ressources dont il dispose doivent être mises en commun et faire l'objet d'un arbitrage global en vue d'assurer l'intérêt général<sup>245</sup>. L'ordonnance de 1959 prévoyait une procédure exceptionnelle d'affectation de recettes à la double condition qu'elle soit d'origine gouvernementale et qu'elle ait été prévue dans une loi de finances.

Le régime de la Vème République illustre parfaitement le phénomène de recul du Parlement<sup>246</sup>. En effet, la répartition des pouvoirs en matière budgétaire découlant du texte constitutionnel donne une place importante au gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la Nation* » conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution. A

---

<sup>241</sup> P. DI MALTA, J.-C. MARTINEZ, Droit budgétaire, op.cit., p.294 ; J.-C. DUCROS, « Les changements du contenu du budget de l'Etat : budgétisation et débudgétisation », RFFP n°44, 1993, p.101.

<sup>242</sup> V. DUSSART, P. FOILLARD, *Finances publiques*, éditions Larcier, collection paradigme, 2012, p. 69.

<sup>243</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p.308.

<sup>244</sup> V.DUSSART, P.FOILLARD, Op. cit., p. 6.

<sup>245</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse pour le doctorat en droit de Paris I Panthéon-Sorbonne soutenue le 8 septembre 2003 et honoré du Prix de thèse 2004 de la Fondation Jacques Descours Desacres, Editions Dalloz, 2005, p. 86.

<sup>246</sup> P. FOILLARD, *Finances publiques*, Manuel, 14<sup>ème</sup> édition, coll. Paradigme, p.18.

cela vient s'ajouter le fait majoritaire<sup>247</sup> qui vient réduire comme peau de chagrin l'approche critique du Parlement ou encore l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui, avec les dispositions constitutionnelles en matière budgétaire, viennent réduire considérablement les marges de manœuvre du Parlement dans l'approbation du budget qui est préparé et présenté par le pouvoir exécutif. Néanmoins, il apparaît très clairement que le Parlement n'entend pas se laisser faire et il le prouvera très rapidement et de manière répétée tout au long de l'histoire parlementaire de la Vème République avec plus ou moins d'efficacité.

## **Sous-chapitre II : Un Parlement desserrant progressivement l'étau du parlementarisme rationalisé**

Après avoir été fortement encadré sur le plan budgétaire par le texte constitutionnel du 4 octobre 1958 et l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le Parlement a, après de multiples tentatives de réformes, décidé de franchir un cap décisif dans sa volonté de marquer en profondeur le droit budgétaire français en renforçant ses pouvoirs. En effet, dès l'adoption de l'ordonnance de 1959, le Parlement n'a eu de cesse de manifester sa volonté de desserrer l'étreinte des obligations qui pesaient sur lui (**Section 1**). Un retour du Parlement en matière budgétaire sera amorcé en 2001 avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) puis en 2005 avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) (**Section 2**).

### **Section 1 : Les tentatives parlementaires de concourir directement à l'élaboration du droit budgétaire**

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959, une volonté constante de desserrer l'étau des obligations pesant sur le Parlement s'est fait ressentir. Ainsi, on comptabilise plusieurs dizaines de propositions de réformes entre 1959 et 2001 (**1<sup>er</sup>§**) reposant pour partie sur le décret du 19 juin 1956 ou du moins y faisant référence de nombreuses fois tel un leitmotiv (**2<sup>ème</sup>§**).

---

<sup>247</sup> Le fait majoritaire est la concordance entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire.

## **1<sup>er</sup>§ : Les prémices : l'apport symbolique des parlementaires à la rédaction du décret-loi du 19 juin 1956**

Deux lois de 1955 avaient habilité le Gouvernement à arrêter par décret le mode de présentation du budget<sup>248</sup>. Ce fut fait avec le décret-loi du 19 juin 1956 qui est le premier texte organisant l'ensemble des finances publiques. Conservant les principes budgétaires classiques, ce décret vient toutefois en simplifier la mise en œuvre. Il contribuera également au renforcement du pouvoir exécutif en matière de préparation et d'exécution du budget. Ce texte trouvera l'essentiel de ses inspirations dans les idées du ministère des finances ou encore celles du Conseil d'Etat. L'article 1<sup>er</sup> du décret dispose : « *Le budget de l'Etat prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement* ». Ce décret vient opérer très nettement une distinction entre le budget, d'une part, et, la loi de finances, d'autre part, et ce quant bien même ces deux notions sont organiquement liées<sup>249</sup>. Enfin, il ressort très clairement de ce décret que le budget est un instrument de la politique économique.

Fruit de nombreux travaux antérieurs et tout particulièrement d'une commission de réforme budgétaire créée en 1948 et présidée par Robert JACOMET, ce décret va être utilisé comme « *un moyen de contestation de la légitimité de l'ordonnance du 2 janvier 1959* »<sup>250</sup>. En effet, les conditions d'élaboration du texte de 1956 contrastent fortement avec celui de 1959. Le premier a fait l'objet de plusieurs lectures dans les différentes commissions des finances qui ont été associées au processus d'élaboration conformément aux dispositions des lois de délégation des 2 avril et 6 août 1956. Le second n'a pas eu le même sort et n'est autre que le fruit d'un travail réalisé dans les arcanes du pouvoir exécutif et tout particulièrement du ministère des finances. Cette mise à l'écart du Parlement sera parfaitement résumée par l'expression de Didier MIGAUD dans son exposé des motifs pour sa proposition du 11 juillet

---

<sup>248</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso édition, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p.283.

<sup>249</sup> Op. cit., p.284

<sup>250</sup> L. TALLINEAU, « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », RFFP n°73, Janvier 2001, p.22.

2000<sup>251</sup> : « Le 2 janvier 1959, une ordonnance, rédigée dans le secret des bureaux du ministère des finances, sans aucune consultation des assemblées parlementaires, scellait ce que l'on s'accorde à qualifier de « constitution financière de l'Etat ». Les parlementaires sous la Vème République vont ainsi formuler un certain nombre de propositions jusqu'en 1980 en faisant référence au texte de 1956 dans leurs exposés des motifs comme pour marquer leur attachement à un processus d'élaboration d'un texte clé en matière budgétaire reposant sur une plus grande implication du Parlement.

Bien que souvent invoqué par les parlementaires en appui de leurs propositions de réforme de l'ordonnance de 1959, ce décret de 1956 n'aura pas marqué davantage le paysage des finances publiques françaises.

## **2<sup>ème</sup> § : Les nombreuses tentatives de réforme de l'ordonnance de 1959**

L'apport symbolique des parlementaires à la rédaction du décret-loi du 19 juin 1956, les différentes étapes de son élaboration ou encore la nostalgie parlementaire entourant ce texte dès les débuts de la Vème République dans le cadre des propositions de réforme de l'ordonnance de 1959 montrent l'enjeu majeur d'une réforme de ce texte qualifié de « *Constitution financière de l'Etat* ». L'objectif ainsi recherché par les parlementaires est de mettre un terme à un paradoxe qui veut que les grands textes budgétaires et comptables aient tous été rédigés par l'exécutif et plus précisément par des services du ministère des finances dans un contexte souvent difficile<sup>252</sup>.

Il convient tout de même de rappeler que dès son adoption, ce texte organique a vu son existence remise en cause<sup>253</sup>. En effet, c'est à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 1960 qu'il fut demandé au Gouvernement de déposer un nouveau projet de loi organique. Il ressort des débats parlementaires que deux choix ont été laissés à l'appréciation du Gouvernement à savoir soit « *proposer très rapidement et avant le débat pour la loi de*

---

<sup>251</sup> Proposition de loi organique relative aux lois de finances n°2540 de Didier MIGAUD, Assemblée nationale, 11<sup>ème</sup> législature.

<sup>252</sup> R. HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », RFFP n°73, Janvier 2001, p.16.

<sup>253</sup> L. TALLINEAU, « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier de 1959 », RFFP n°73, Janvier 2001, p. 20.

*finances 1961 une nouvelle loi de finances* » soit accepter « *d'inscrire à l'ordre du jour un texte d'initiative parlementaire ayant pour objet cette refonte de la loi organique* »<sup>254</sup>. Le principal reproche formulé à l'encontre de ce texte était qu'il s'apparentait à un véritable « *détournement de pouvoir* » car comportant « *des restrictions aux droits des parlementaires non prévues par la Constitution* »<sup>255</sup>. Le recours à l'article 92 de la Constitution ne se justifiait pas aux yeux des parlementaires. En effet, les ordonnances de cet article 92 ne supposent pas une autorisation de la part du Parlement, l'habilitation étant donnée par la Constitution elle-même<sup>256</sup>. De plus, ces ordonnances ne réclament pas une ratification parlementaire et elles ont valeur de lois ordinaires tout aussi bien que de lois organiques, alors que le Parlement, dans le cadre de l'article 38, ne saurait déléguer que la législation ordinaire<sup>257</sup>. Au regard des éléments mentionnés ci-dessus on comprend aisément la volonté des parlementaires de revenir sur ce texte controversé dès son origine mais cela n'explique cependant pas la pérennité de ce texte qui sera abrogé plus de quarante plus tard en 2001.

En quarante ans, on comptabilise entre 1959<sup>258</sup> et 1998<sup>259</sup> vingt quatre propositions de réforme de l'ordonnance de 1959 sans que celles-ci aient toutes de la même ampleur. La plupart portent sur des points précis tandis qu'une minorité comporte des projets d'envergure. A titre d'exemple on peut mentionner

Nonobstant ces nombreuses tentatives, seules deux modifications du texte sont intervenues. A l'initiative du Sénat, la première modification de l'ordonnance de 1959 concerne les alinéas 2 et 3 de l'article 39 et s'inscrit dans le cadre de la loi organique du 22 juin 1971<sup>260</sup> qui fait passer le délai en première lecture pour le Sénat de quinze à vingt jours. La seconde modification est d'initiative gouvernementale et visait à harmoniser les délais de

---

<sup>254</sup> Ass. Nat. Déb. Séance du 12 novembre 1959, J.O. p.2331.

<sup>255</sup> L. TALLINEAU, « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier de 1959 », RFFP n°73, Janvier 2001, p. 20.

<sup>256</sup> J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel – tome 2 La Vème République*, éditions PUF Droit, 1<sup>ère</sup> édition, 2014, p. 25.

<sup>257</sup> Décision du Conseil constitutionnel n°81-134 DC du 5 janvier 198, Loi d'orientation, considérant 3.

<sup>258</sup> Une première proposition de modification de l'ordonnance de 1959 a été formulée par René PLEVEN le 27 octobre 1959. Elle portait sur le dépôt et la distribution des projets de loi de finances, complétés par les rapports et les annexes explicatives.

<sup>259</sup> La dernière proposition de réforme de l'ordonnance organique de 1959 a été présentée le 26 octobre 1998 devant l'Assemblée nationale.

<sup>260</sup> Loi organique n°71-474 du 22 juin 1971, JORF du 23 juin 1971, p.6027.

l'ordonnance de 1959 avec la réforme constitutionnelle d'août 1995<sup>261</sup>. Celle-ci intervient le 16 décembre 1995<sup>262</sup> et concerne les articles 38 et 44.

Il faudra attendre 2001 pour que l'ordonnance du 2 janvier 1959 soit abrogée définitivement par la LOLF au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ses dispositions restent toutefois applicables à l'examen du ou des projets de loi de finances rectificatives pour 2005 d'une part et à celui des lois de règlement des budgets de 2004 et 2005<sup>263</sup>. Comme le souligne très justement Robert HERTZOG, « *il devenait très urgent de mettre en route une réforme du droit budgétaire de l'Etat en abandonnant le tabou de l'ordonnance de 1959 à ce point sacrée qu'il était interdit d'y toucher. Gouvernement et Parlement étaient comme deux pistoleros de l'Ouest immobilisés par la crainte qu'inspire à chacun tout mouvement de l'autre* »<sup>264</sup>. Cette nouvelle « Constitution financière » sera modifiée avant même sa première application complète par la loi organique du 12 juillet 2005<sup>265</sup>, qui initialement constituée d'un article unique a été substantiellement étoffée à l'issue de la discussion parlementaire. Composée de onze articles, d'importance et de portée variables, cette réforme ne va toutefois pas bouleverser l'architecture ni le contenu de la LOLF, mais va au contraire lui apporter d'utiles compléments<sup>266</sup>.

## **Section 2 : Les apports de la LOLF et la LOLFSS pour un renforcement du Parlement en matière budgétaire**

La réforme de l'ordonnance de 1959 constitue un évènement majeur dans l'histoire des finances publiques françaises dans la mesure où c'est la première fois que le Parlement règle lui-même l'exercice du pouvoir financier depuis deux siècles<sup>267</sup>. Contrairement au passé,

---

<sup>261</sup> Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

<sup>262</sup> Loi organique n°95-1292 du 16 décembre 1995 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique.

<sup>263</sup> P. FOILLARD, Finances publiques, éditions Larcier, collection Paradigme, 14<sup>ème</sup> édition, 2012, p.18.

<sup>264</sup> R. HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », RFFP n°73, janvier 2001, p. 9.

<sup>265</sup> Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF.

<sup>266</sup> C. WALINE, P.DESROUSSEAUX, S.GODEFROY, *Le budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Les études de la documentation française, 2006, p.15.

<sup>267</sup> R.HERTZOG, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », RFFP n°73, janvier 2001, p.8.

l'initiative n'est pas venue de l'exécutif mais bien du Parlement<sup>268</sup> c'est ce qui donne une toute autre portée à ce texte.

Plusieurs règles budgétaires ont été instaurées par l'intermédiaire de lois organiques. A 39 reprises les constituants ont fait appel à une loi organique sous la Vème République. Deux lois organiques ont été adoptées à savoir la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>269</sup> (1<sup>er</sup>§) qui a précédé la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 12 juillet 2005<sup>270</sup> (2<sup>ème</sup>§). La procédure budgétaire est entièrement repensée de manière à ce que les parlementaires puissent être mieux informés et plus sensibles à la discipline budgétaire.

### **1<sup>er</sup>§ : Les changements procéduraux induits par la LOLF**

De nouvelles règles concernant la procédure budgétaire ont été mises en œuvre par cette nouvelle « *Constitution financière* ». Pour Jean GICQUEL, la LOLF, à tout bien considérer, s'inscrit dans le « *mouvement général de reparlementarisation de la Vème République amorcé, de manière spectaculaire, par l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel*<sup>271</sup> ; prolongé par la création de la catégorie des lois de financement de la sécurité sociale<sup>272</sup> et marqué par l'avènement de la diplomatie parlementaire, qui écorne le monopole traditionnel du pouvoir exécutif, consécutive aux initiatives des présidents MONORY et SEGUIN, à partir de la décennie 1990 »<sup>273</sup>. Il ne manquera pas toutefois tout au long de son exposé de nuancer la fin annoncée de l'exécutif en matière budgétaire qui à ses yeux, bien que voyant ses prérogatives minorées, n'en est point arrivé à un renversement de pouvoir au profit du Parlement<sup>274</sup>. Sans aboutir à un effacement de l'exécutif, il n'en demeure pas moins que la LOLF vient mettre fin à certains excès permis par l'ordonnance du 2 janvier 1959<sup>275</sup>. Robert HERTZOG écrira : « *La LOLF consacre le retour inattendu du Parlement en*

---

<sup>268</sup> Proposition « Migaud » du 11 juillet 2000.

<sup>269</sup> Loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

<sup>270</sup> Loi organique n°2005- 779 relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 12 juillet 2005.

<sup>271</sup> Loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution. Cette loi permet à 60 députés ou 60 sénateurs de déférer une loi au Conseil constitutionnel.

<sup>272</sup> Loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>273</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », RFFP n°97, Mars 2007, p.8.

<sup>274</sup> Idem, p. 13.

<sup>275</sup> A. LAMBERT, D.MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Vème République », RFFP n°97, mars 2007, p. 113.

*matière de finances publiques*<sup>276</sup>». La logique de performance induite par la LOLF va déboucher sur une nouvelle gestion publique avec des répercussions sur la procédure budgétaire **(A)** et introduire davantage de transparence dans la gestion **(B)**.

### **A. La nouvelle gestion publique et ses répercussions sur la procédure budgétaire**

La LOLF appelait naturellement un changement de procédure budgétaire. Jusqu'ici, le budget se déclinait par ministère, par titre, et par chapitre. Une logique ministérielle, fortement ancrée dans les us et coutumes de la vie politique française, une logique de moyens et une spécialisation budgétaire étroite et rigide prévalaient et étaient souvent qualifiées de « *carcan budgétaire* ». L'ordonnance organique de 1959 n'incitait donc pas à l'efficacité de la dépense publique car elle fragmentait excessivement le budget. De plus, la discussion budgétaire au Parlement n'était pas jugée satisfaisante<sup>277</sup>.

Pour remédier à ces dysfonctionnements qui pouvaient paralyser ou inhiber le Parlement en matière budgétaire, la LOLF vient introduire une nouvelle nomenclature budgétaire<sup>278</sup>. Afin de développer une culture de gestion au sein de l'administration, la nouvelle « Constitution budgétaire » souhaite responsabiliser davantage les gestionnaires et renforcer le contrôle de l'efficacité de la dépense publique. C'est dans cette perspective que la présentation du budget s'en trouve profondément bouleversée en s'établissant par missions qui elles-mêmes regroupent des programmes déclinés en actions<sup>279</sup>. Cette innovation majeure introduite par la LOLF améliore la lisibilité du document budgétaire et permet par voie de conséquence de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement dans ce domaine<sup>280</sup>. La mission devient l'unité de vote du budget de l'Etat en lieu et place de la distinction services votés/mesures nouvelles qui disparaît conformément à l'article 43 de la LOLF ce qui met fin à une des spoliations les plus manifestes de la souveraineté parlementaire en matière budgétaire.

---

<sup>276</sup> R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », AJDA, 13 mars 2006, p.531.

<sup>277</sup> C. WALINE, P.DESROUSSEAUX, S.GODEFROY, *Le budget de l'Etat : nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Etudes de la documentation française, 2006, p.12.

<sup>278</sup> D. MIGAUD, « Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif », RFFP n°82, juin 2003, p.32.

<sup>279</sup> A. BARILARI, M.BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, L.G.D.J., 2<sup>ème</sup> édition, 2007, p. 26.

<sup>280</sup> Un Parlement disposant d'informations précises et pertinentes pourra exercer son pouvoir de contrôle en matière budgétaire de manière plus approfondie et poussée.

Selon les termes de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères<sup>281</sup>. La mission concourant à une politique publique définie ne peut être créée que par une disposition d'une loi de finances d'initiative gouvernementale et comprend un ensemble de programmes au nombre de deux minimum. Le programme représente quant à lui la clef de la réforme dès lors que posant en principe une budgétisation des crédits par objectifs, il conduit les décideurs publics, politiques ou gestionnaires, à cesser de raisonner strictement en termes de moyens<sup>282</sup>. Selon l'article 7 de la LOLF, les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un programme. Cette nouvelle nomenclature budgétaire introduit une plus grande rationalité dans la gestion financière publique. Il convient de préciser que le principe de spécialité ne s'applique plus au niveau du chapitre comme ce fut le cas sous l'ordonnance de 1959 mais à celui du programme. Ainsi, la nouvelle nomenclature comporte environ 130 programmes contre plus de 800 chapitres sous l'empire de l'ordonnance de 1959.

Autres conséquences au niveau de la procédure budgétaire suite à l'introduction d'une nouvelle gestion publique : le renforcement de la loi de règlement et l'instauration d'outils de la performance à savoir les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP). L'article 51-5° de la LOLF décrit les PAP qui viennent détailler un programme donné en le déclinant notamment en actions, en coûts associés, en objectifs poursuivis ainsi qu'en termes de résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyens d'indicateurs précis dont le choix est justifié. Chaque année, les objectifs et les indicateurs de performance bénéficient du retour d'expérience des RAP annexés à la loi de règlement qui voit son rôle revalorisé de manière importante. A travers elle se trouve organiquement consacré ce que l'on peut qualifier de « *contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'Etat* »<sup>283</sup>. La loi de règlement permet aux gestionnaires de rendre des comptes sur les actions qu'ils ont pu mener dans le cadre de leur fonction.

Nous venons de le voir, la nouvelle gestion publique s'est accompagnée de la mise en œuvre de nouvelles règles budgétaires permettant au Parlement de peser davantage dans le

---

<sup>281</sup> La mission peut être ministérielle ou interministérielle c'est-à-dire relevant d'un ou plusieurs ministères.

<sup>282</sup> A. BARILARI, M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, L.G.D.J., 2007, 2<sup>ème</sup> édition, p. 26.

<sup>283</sup> Idem, p.37.

processus de discussion et d'adoption du budget. D'autres règles budgétaires ont été introduites par la LOLF au niveau procédural et qui ont trait tout particulièrement à la transparence de la gestion budgétaire et au renforcement de la portée de l'autorisation parlementaire.

## **B. Un renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire**

Olivier GARIAZZO affirme qu'à bien des égards le « mouvement lancé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 s'apparente à une réforme « à tiroirs »<sup>284</sup>». Il apparaît en effet que la LOLF apporte de nombreux changements procéduraux qui viennent renforcer la portée de l'autorisation parlementaire. Le Parlement voit le champ de ses compétences élargi à des domaines qui lui échappaient jusqu'ici.

Ainsi, la loi de règlement, dans un souci d'efficacité de la prise de décision et de la gestion, doit être déposée et distribuée au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année n conformément aux dispositions de l'article 46 de la LOLF. Ainsi, le projet de loi de finances de l'année n+1 ne peut être discuté devant une assemblée avant même que cette dernière ne se soit prononcée en première lecture sur le projet de loi de règlement de l'année n+1. La LOLF intervient ici directement en introduisant une nouvelle règle budgétaire permettant de renforcer le Parlement et son autorisation.

La nouvelle « Constitution financière » de 2001 vient préciser en son article 8 que les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Les crédits de paiement portent sur toutes les phases de l'autorisation de dépense, de l'engagement au paiement inclus. Les crédits d'engagement quant à eux ne portent que sur la première phase de l'opération de dépense<sup>285</sup>. L'innovation essentielle réside ici dans la généralisation du dispositif des autorisations d'engagement qui constitue l'élément moteur de la pluriannualité budgétaire. Les étapes de la procédure de dépense sont beaucoup plus lisibles ce qui facilite la mise en place d'une comptabilité d'exercice.

---

<sup>284</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », RFFP n° 94 – Mars 2006, p.77.

<sup>285</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 292.

Autre aspect procédural sur lequel la LOLF apporte un changement : le débat d'orientation budgétaire (DOB) aujourd'hui appelé débat d'orientation des finances publiques (DOFP). En vertu de l'article 48 de la loi organique de 2001, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport, pouvant donner lieu à débat, sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. L'objectif recherché par l'institutionnalisation de ce DOB traditionnellement organisé au mois de juin est de faire consentir un droit de regard par le Gouvernement au Parlement. L'article 49 de la LOLF vient également consacrer la pratique des questionnaires budgétaires adressés au Gouvernement par les commissions des finances. L'information du Parlement au moment du débat budgétaire est considérablement enrichie ce qui concourt là encore au renforcement des parlementaires. En effet, avec la loi organique « *le Parlement est destinataire d'informations enrichies et dont la production est rendue systématique : rapport économique social et financier (article 50), annexes explicatives, annexes générales et exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année étoffées (article 51), rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution (article 52), annexes au projet de loi de finances rectificative (article 53) et au projet de loi de règlement (article 54)* »<sup>286</sup>.

Les commissions des finances ne sont pas non plus oubliées par la LOLF. Détenant un pouvoir considérable sous la III<sup>ème</sup> République, ces dernières avaient été victimes de la rationalisation du parlementarisme introduite par la Constitution de 1958 et renforcée par l'ordonnance de 1959. Avec la LOLF, ces commissions retrouvent un nouveau souffle et voient leurs pouvoirs renforcés de manière significative notamment en ce qui concerne le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'évaluation de toute question relative aux finances. Elles bénéficient de pouvoirs d'enquête renforcés sous la double forme d'investigations et d'auditions. Elles peuvent également se faire communiquer tout renseignement et document d'ordre financier et administratif nécessaires en vertu de l'article 57 de la LOLF. Les présidents des commissions disposent conformément aux dispositions de l'article 59 de la LOLF d'un pouvoir de saisir en référé le juge pour faire cesser sous astreinte toute entrave à leur pouvoir d'enquête. Enfin, le Gouvernement est tenu de répondre, par écrit, dans un délai de deux mois, lorsque dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la commission notifie ses observations.

---

<sup>286</sup> O. GARIAZOO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », RFFP n° 94 – Mars 2006, p.80.

Enfin, la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a considérablement élargi le droit d'amendement<sup>287</sup> en le rendant possible pour les crédits. Toutefois, « *elle n'a pas détaillé les nouvelles règles applicables à l'irrecevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution, désormais plus favorables aux parlementaires, car appréciées au niveau de la mission* »<sup>288</sup>. La LOLF a introduit dans ce domaine un certain espace de liberté. En effet, le droit d'amendement est élargi en pouvant s'exprimer à l'intérieur d'une mission<sup>289</sup>. L'article 42 de l'ordonnance de 1959 avait fait une interprétation restrictive de l'article 40 de la Constitution<sup>290</sup>. Grâce à la LOLF, un parlementaire peut désormais prendre l'initiative de proposer de majorer les crédits d'un programme, dès lors que le plafond de dépense de la mission n'est pas dépassé. Toutefois, la majoration d'un programme doit être compensée par la diminution des crédits d'un autre programme au sein de la même mission. Certains ont vu dans cette avancée considérable « le cœur de la nouvelle loi organique ».

Malgré cet élargissement avec la LOLF<sup>291</sup>, l'article 40 pose un certain nombre de problème. A ce titre, les deux présidents des commission des finances qui ont réclamé sa suppression au moment des débats relatifs à la révision constitutionnelle intervenue le 23 juillet 2008 ont fondé leur démarche sur le constat « *qu'on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution* »<sup>292</sup>. Cependant, la véritable difficulté réside dans le fait que cet article 40 a des « *effets pervers* » sur les finances publiques. C'est sur ce point là qu'ont insisté les deux présidents de la commission des finances<sup>293</sup>. Ils ont affirmé qu'il est « *loisible à un parlementaire de proposer par amendement une diminution de plusieurs milliards d'euros du produit d'un impôt quel qu'il soit s'il compense, pour la forme, cette initiative par une taxe additionnelle sur les tabacs ; il lui est en revanche interdit de soumettre à discussion la*

---

<sup>287</sup> Idem, p. 80.

<sup>288</sup> C. WALINE, « Le Sénat et la LOLF », RFFP n°97-2007, p.33.

<sup>289</sup> M.BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, J.P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ Lextenso éditions, 10<sup>ème</sup> édition, p.409.

<sup>290</sup> A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Vème République », RFFP n°97 – Mars 2007, p. 115.

<sup>291</sup> C. LALY CHEVALIER, « Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », RFFP n°82, juin 2003, p. 116.

<sup>292</sup> D. MIGAUD, J.ARTHUIS, « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », *Le Monde*, 17 mai 2008.

<sup>293</sup> M.BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, J.P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ Lextenso éditions, 10<sup>ème</sup> édition, p.409.

*possibilité pour une commune de prendre une initiative de quelques centaines de milliers d'euros pour investir et créer de l'emploi* »<sup>294</sup>.

A la lecture de cet article, il semblerait que l'article 40 soit plutôt « *devenu à bien des égards une machine à créer de la dépense fiscale* » au lieu de responsabiliser les parlementaires<sup>295</sup>. L'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 constitue une règle budgétaire essentielle dans le fonctionnement de nos institutions bien que vivement critiquée. Sa valeur constitutionnelle lui confère un caractère contraignant et le Conseil constitutionnel veille à ce que son application soit effective. A l'heure actuelle, il n'a pas été clairement remis en cause.

## **2<sup>ème</sup> § : Les apports de la LOLFSS**

La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) a profondément modifié le cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale. Les principales modifications introduites par la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale consistent dans le renforcement de la sincérité et de la transparence des équilibres financiers de la sécurité sociale, l'affirmation du principe d'autonomie financière de la sécurité sociale, l'introduction d'une dimension pluriannuelle dans la présentation des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses, enfin, la définition de programmes de qualité et d'efficacité qui devraient permettre, à terme, de mesurer l'efficacité de la dépense publique dans le domaine des finances sociales. Ces règles budgétaires viennent là encore guider les parlementaires dans le processus budgétaire afin qu'ils soient sensibilisés à la bonne gouvernance des finances publiques.

La nouvelle loi organique prévoit une présentation des recettes et des dépenses par branche permettant de voter des tableaux d'équilibre. Cette nouvelle universalité des lois de financement de la sécurité sociale permet le rapprochement des recettes et des dépenses et donc un vote sur les soldes (équilibre ou déséquilibre) branche par branche. Cet élément est

---

<sup>294</sup> D. MIGAUD, J. ARTHUIS, « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », *Le Monde*, 17 mai 2008.

<sup>295</sup> M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN, J. P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ Lextenso éditions, 10<sup>ème</sup> édition, p.410.

essentiel, dans la mesure où il permettra au Parlement d'avoir une vision d'ensemble des finances de la sécurité sociale et de mettre en évidence les équilibres ou les déséquilibres financiers.

En outre, la loi de financement est élargie, non seulement aux organismes qui concourent au financement des régimes de base de sécurité sociale, mais aussi à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) par le biais du vote de l'objectif annuel d'amortissement de la dette sociale par la caisse et au Fonds de réserve des retraites (FRR) par le biais de l'approbation chaque année du montant prévisionnel de l'abondement du fonds.

Enfin, la LOLFSS prévoit l'application des principes de sincérité, de régularité et de fidélité des comptes des régimes et organismes pour garantir la bonne appréhension par la représentation nationale de leur patrimoine et de leur situation financière. Ainsi, une mission de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général est confiée à la Cour des comptes.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

Le Parlement français, après des dérives budgétaires qui ont participé à l'aggravation des déficits publics et de la dette publique, s'est vu enfermé sous le joug de la rationalisation du parlementarisme qui s'est traduite par l'instauration d'un ensemble de règles budgétaires procédurales très contraignantes. La procédure budgétaire a été utilisée afin de contraindre et limiter l'influence parlementaire dans le cadre de l'élaboration, la discussion, le vote et le contrôle du budget. A toutes les étapes de la procédure, le Parlement ne dispose que de peu de marges de manœuvre. Cette absence de perspectives pour les représentants de la nation en matière budgétaire ne pouvait perdurer. Les parlementaires ont donc su s'imposer de manière continue et progressive. Non seulement, ils sont parvenus à obtenir des avancées significatives de la part du juge constitutionnel mais ont également pris les devants en instaurant une nouvelle « Constitution financière » avec la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001. A partir cette réforme d'ampleur, le Parlement va reprendre une place plus importante sur le terrain budgétaire avec l'espoir de réanimer ses pouvoirs budgétaires<sup>296</sup> sans toutefois aboutir à un rééquilibrage des institutions qui profite toujours à l'exécutif.

---

<sup>296</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse, Dalloz, 2005, p.410.

## **Chapitre II.**

# **Un pouvoir exécutif s'auto-contrainant via des règles budgétaires**

Le Parlement a été la cible privilégiée afin d'obtenir des résultats significatifs en matière de réduction des déficits et de l'endettement public. En effet, les parlementaires ont été souvent tenus responsables des dérapages budgétaires dont la France a été victime notamment sous les IIIème et IVème Républiques et c'est pour cette raison notamment que les prérogatives du Parlement ont aussi été fortement encadrées.

Le principal levier utilisé pour contraindre le Parlement a été d'agir sur la procédure budgétaire. C'est par ce biais que les constituants de 1958 et le Gouvernement par l'intermédiaire de l'ordonnance de 1959 ont souhaité réduire considérablement les moyens d'action des parlementaires dans le cadre de la discussion, de l'adoption et du contrôle du budget. Bien que l'objectif initial n'était pas de rechercher une discipline budgétaire mais bien de permettre au gouvernement de gouverner sans entraves, ces règles du parlementarisme rationalisé s'avèrent être des règles budgétaires concourant à l'instauration d'une véritable discipline budgétaire.

En dépit des mesures insufflées par la LOLF en matière procédurale afin de favoriser le retour du Parlement dans la sphère financière et de procéder à un rééquilibrage des pouvoirs, il n'en demeure pas moins que le gouvernement a conservé une place importante (**Sous-chapitre I**). Autrement dit, le pouvoir exécutif a été le grand oublié de la vague réformatrice impulsée par la loi organique relative aux lois de finances. On a encadré substantiellement les prérogatives des parlementaires en matière budgétaire sans s'attaquer véritablement dans le même temps au gouvernement. Il est vrai que des mesures ont été prises en vue d'atténuer les effets trop poussés de l'ordonnance de 1959 sur le plan budgétaire mais sans toutefois remettre en cause sa philosophie intrinsèque initiale même avec la révision constitutionnelle de 2008<sup>297</sup>. Dans le contexte de crise des finances publiques qui sévit en

---

<sup>297</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », RDP, septembre 2010, n°5, p.1423.

2010, l'exécutif va prôner la constitutionnalisation des règles budgétaires. Autrement dit, parce qu'il est toujours le maître d'œuvre budgétaire, il va vouloir s'auto discipliner dans son action au niveau budgétaire (**Sous-chapitre II**).

### **Sous-chapitre I: Un pouvoir exécutif, véritable maître d'œuvre du processus budgétaire**

On constate assez rapidement que la LOLF s'inscrit pleinement dans le mouvement général de « reparablementarisation »<sup>298</sup> de la Vème République en opérant des changements significatifs comme l'assouplissement de l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution ou encore l'effectivité de la loi de règlement. Le Parlement s'est en effet accordé une place plus importante en matière budgétaire mais il n'a pas pour autant inversé la tendance générale qui prévaut sous la Vème République à savoir que le gouvernement demeure le « maître d'œuvre du processus budgétaire »<sup>299</sup>. C'est justement parce que le Gouvernement détient un véritable monopole dans l'élaboration du budget qu'il apparaît indispensable d'instaurer des règles budgétaires à son niveau.

On aurait pu légitimement penser que le retour du Parlement dans ce domaine allait renverser la tendance en rééquilibrant les pouvoirs au détriment de l'exécutif (**Section 1**). Or, il apparaît que le ministre de l'Economie et des Finances conserve un rôle éminent<sup>300</sup> comme le souligne l'article 38 de la LOLF qui dispose que « *sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances qui sont délibérés en Conseil des Ministres* » (**Section 2**).

---

<sup>298</sup> J.GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », RFFP n°97, mars 2007, p.8.

<sup>299</sup> Idem, p.13.

<sup>300</sup> V. M. BOUVIER, M.-Ch. ESCLASSAN et J.P. LASSALE, *Finances publiques*, 10<sup>ème</sup> éd., 2010, p.368.

## **Section 1 : Un pouvoir gouvernemental en apparence diminué par la LOLF dans le cadre de la procédure budgétaire**

Si la LOLF n'a pas bouleversé l'équilibre des pouvoirs sous la Vème République, il n'en demeure pas moins qu'elle a suscité quelques modifications des relations existantes entre les institutions<sup>301</sup>. L'objectif premier de la LOLF et de la révision constitutionnelle de 2008 était de revaloriser les pouvoirs du législatif en matière budgétaire<sup>302</sup>. Il apparaît clairement que la prédominance institutionnelle de l'exécutif demeure encore la règle faisant ainsi du Parlement un législateur limité<sup>303</sup>.

La rationalisation du parlementarisme actée en 1958 donne donc une place centrale au gouvernement qui demeure le maître d'œuvre du processus budgétaire. La « révolution tranquille<sup>304</sup> » actée par cette loi organique d'origine parlementaire ne pouvait pas de toutes les façons conduire à un changement majeur de la place occupée par le gouvernement dans la procédure budgétaire. Un éventuel « rééquilibrage » des pouvoirs, par un renforcement des prérogatives parlementaires, ne pouvait se faire par la loi organique<sup>305</sup> mais par une révision constitutionnelle<sup>306</sup>. Quoi qu'il en soit, la LOLF minore tout de même les prérogatives exécutives<sup>307</sup> et cherche à rapprocher les pouvoirs exécutif et législatif tout en laissant le gouvernement disposer d'un monopôle dans le processus budgétaire communautaire.

L'ordonnance de 1959, à laquelle a succédé la LOLF, s'est située dans le prolongement de la Constitution de 1958 en matière budgétaire et s'apparentait ainsi à un véritable « pilier » du parlementarisme rationalisé<sup>308</sup>. La LOLF va venir en quelque sorte « desserrer » le « corset » du parlementarisme rationalisé qu'elle n'ôte pas pour autant<sup>309</sup>.

---

<sup>301</sup> J.P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP n°97, mars 2007, p.17.

<sup>302</sup> D. MIGAUD, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement », RFFP n°73, janvier 2001, p.37 et s.

<sup>303</sup> I. SCHVEDA, « Prérogatives parlementaires en matière budgétaire au regard des lois de finances »,

<sup>304</sup> K. BLAIRON, « Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière », Congrès des constitutionnalistes, Paris II, 2008, p. 3.

<sup>305</sup> A. LAMBERT, D.MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Vème République », RFFP n°97, 2007, p.114.

<sup>306</sup> D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport Balladur : une occasion manquée pour les finances publiques », RFFP n°101, 2008, p.183 s.

<sup>307</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparations des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », RFFP n°97, mars 2007, p. 13.

<sup>308</sup> Op. cit., p. 2.

<sup>309</sup> D. HOCHEDÉZ, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », RFFP n°76, novembre 2001, p.74.

Toutes les avancées du pouvoir législatif contenues dans cette loi organique se traduisent nécessairement par un amoindrissement de l'exécutif<sup>310</sup>. En effet, la LOLF vient placer le gouvernement, maître de la préparation du budget, sous la surveillance des parlementaires (1<sup>er</sup>§) et le poids de contraintes plus importantes au niveau procédural (2<sup>ème</sup>§).

### **1<sup>er</sup>§ : Un exécutif placé sous surveillance parlementaire dans le cadre de la préparation du budget**

Contrairement à la ligne arrêtée par l'article 39 de la Constitution qui dispose que l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement, en matière de loi de finances, il en va différemment. En effet, l'initiative revient dans ce cas exclusivement au gouvernement. Il n'y a que des projets de loi de finances et il ne peut y avoir de « proposition de loi de finances » d'origine parlementaire<sup>311</sup>. Ainsi, le gouvernement détient le monopole dans la préparation des lois de finances. La LOLF n'est pas venue bouleverser ce que prévoyait l'ordonnance de 1959. Le ministre des finances, sous l'autorité du Premier ministre, prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres.

Si la loi organique de 2001 n'a pas remis en cause la prépondérance du gouvernement dans la préparation budgétaire, il n'en demeure pas moins qu'elle l'a placé sous étroite surveillance. C'est ainsi que l'extension des pouvoirs du Parlement au niveau de la préparation du budget n'a fait que concourir d'une certaine manière à l'encadrement des pouvoirs de l'exécutif<sup>312</sup> telle une digue dont l'objectif serait d'éviter que l'exécutif ne prenne encore davantage d'ampleur. Cette digue pourrait être matérialisée sur le plan juridique par l'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire (DOB) par la LOLF. En 1990, en 1996 puis chaque année à partir de 1998, le gouvernement a accepté, sans fondement juridique « explicite », l'organisation, au printemps, dans chacune des Assemblées, d'un débat d'orientation budgétaire dont le but recherché est d'associer plus étroitement les

---

<sup>310</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », RFFP n°94, mai 2006, p. 81.

<sup>311</sup> C. WALINE, P. DESROUSSEAUX, S.GODEFROY, *Le Budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, les études de la documentation française, 2006, p. 63.

<sup>312</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », RFFP n°94, mai 2006, p. 81.

parlementaires à l'élaboration du projet de budget<sup>313</sup>. C'est une nouvelle fois l'illustration de l'importance de la procédure budgétaire dans l'encadrement des pouvoirs. L'article 48 de la LOLF oblige le Gouvernement à présenter, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport pouvant donner lieu à débat sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Tout ceci en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement<sup>314</sup>.

L'institutionnalisation de ce débat contribue à la revalorisation du débat budgétaire qui avait perdu de sa substance et de sa signification. La reconstruction de ce débat en matière budgétaire était souhaitée, un consensus existait sur la nécessité d'une réforme comme le soulignait Pierre JOXE<sup>315</sup>. Au-delà du DOB, la LOLF vient également renforcer l'information du Parlement sur le budget en dotant ce dernier de moyens juridiques supplémentaires<sup>316</sup>. Nous l'avons vu précédemment, de nombreux documents sont ainsi communiqués aux parlementaires tels que le rapport économique, social et financier ou encore le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution<sup>317</sup>.

Ces quelques exemples montrent bien que le gouvernement est quelque peu « ébréché » dans sa toute puissance en matière de préparation de la loi de finances. Il n'est plus désormais le seul maître à bord même s'il conserve encore très largement le pilotage de l'élaboration budgétaire. Le Gouvernement va être quelque peu chahuté dans le cadre de la procédure budgétaire avec l'introduction par la LOLF de plusieurs obligations pesant sur lui.

## **2<sup>ème</sup>§. Des exigences procédurales plus fortes à l'égard du gouvernement**

La LOLF vient bouleverser l'environnement procédural dans lequel opérait jusqu'ici le gouvernement sans aucun véritable droit de regard du Parlement. La réforme du budget appelle une organisation administrative différente, fondée sur des rapports plus globaux et

---

<sup>313</sup> C. WALINE, P. DESROUSSEAUX, S.GODEFROY, Op. cit., p. 68.

<sup>314</sup> A. BARINALI, M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, L.G.D.J., 2<sup>ème</sup> édition, 2007, p. 44.

<sup>315</sup> P. JOXE, « Revaloriser le débat budgétaire et moderniser les institutions financières », RFFP n°73, janvier 2001, p. 31 et s.

<sup>316</sup> J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP n°97, mars 2007, p. 24.

<sup>317</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », RFFP n°94, mai 2006, p. 80.

contractuels entre les acteurs en charge de la conduite des politiques et ceux en charge de la gestion des activités<sup>318</sup>.

A ce titre, la loi organique d'origine parlementaire souhaite que le gouvernement soit en mesure de rendre des comptes dès la phase de préparation du budget. Autrement dit, l'exécutif est contraint par des règles budgétaires qui viennent lui rappeler indirectement le fondement de l'article 15 de la DDHC de 1789 qui dispose : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.* » Cette exigence à l'égard du gouvernement repose en partie sur le principe de transparence introduit par la LOLF.

A partir de cette réforme d'envergure, le gouvernement va être donc confronté à des exigences procédurales plus fortes qui prennent différentes formes. Ainsi, la LOLF vient introduire la « *justification au premier euro* » (JPE) qui impose au gouvernement de modifier ses habitudes héritées d'une époque lointaine. Dorénavant les administrations dépendantes par définition de l'exécutif doivent expliquer dans le cadre des projets annuels de performance (PAP) comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition, dès le premier euro dépensé. Elles expliqueront la réalité de l'exécution dans leur rapport annuel de performance (RAP). Les crédits sont donc présentés avec une « justification au premier euro » c'est-à-dire avec une explication des crédits demandés par des déterminants physiques tels que le nombre d'utilisateurs ou encore le volume d'activité ou financiers comme la masse salariale. Ces nouvelles contraintes pour l'exécutif visent à assurer une meilleure information du Parlement.

A côté de la « justification au premier euro », le gouvernement doit également tenir une comptabilité plus approfondie à destination du Parlement. Ainsi, pas moins de trois comptabilités sont fixées par la loi organique de 2001 à savoir : une comptabilité budgétaire, une comptabilité générale en droits constatés et une comptabilité d'analyse des coûts<sup>319</sup>. L'article 27 de la LOLF dispose que : « *L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.* » C'est ainsi une vision comptable élargie qui est introduite par la loi

---

<sup>318</sup> B. ABATE, « La réforme budgétaire et les attentes de la nouvelle gestion publique », RFFP n°77, mars 2002, p. 55.

<sup>319</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », RFFP n°94, mai 2006, p. 81.

organique de 2001 au travers d'une comptabilité tridimensionnelle. Le gouvernement doit donc tenir une comptabilité beaucoup plus rigoureuse et précise.

L'exigence à l'égard du gouvernement se porte aussi sur une l'approche pluriannuelle que doit prendre en considération l'exécutif. La préparation du premier budget pluriannuel a profondément modifié la phase de préparation budgétaire, qui porte non plus sur une seule année, mais sur chacune des trois années de la programmation. Le budget pluriannuel constitue un outil majeur de la conception des projets de loi de finances. La loi de programmation définit pour les quatre années qu'elle recouvre plusieurs normes.

Toutes ces exigences procédurales ne viennent pas remettre en cause le déséquilibre des pouvoirs exécutif et législatif en matière budgétaire. Le raffermissement des pouvoirs du Parlement n'a pas eu pour conséquence de faire passer l'exécutif au second plan dans l'application du budget, ni même dans la mise en œuvre de la LOLF. Il apparaît plutôt que le gouvernement se trouve davantage confronté à une réorganisation interne du fait des nouvelles obligations qui pèsent sur lui qu'à un affaiblissement face au Parlement. Olivier GARIAZZO résumait cela en précisant que « *la LOLF venait modifier bien davantage l'équilibre interne à chaque pouvoir et que l'exécutif se trouvait intrinsèquement réformé* »<sup>320</sup>.

La renaissance parlementaire affichée jusqu'ici doit donc être fortement relativisée. En effet, il apparaît que le gouvernement n'est pas affaibli par le renforcement des prérogatives parlementaires en matière budgétaire mais qu'il pourrait même s'avérer être conforté dans sa position dominante.

## **Section 2 : Une renaissance du Parlement en matière budgétaire à relativiser et bénéficiant finalement à l'exécutif**

Dès les débuts de la Vème République, la doctrine écrivait que « *la suprématie gouvernementale apparaît encore plus nettement à l'occasion du vote du budget* »<sup>321</sup>. A.

---

<sup>320</sup> Idem, p.86.

<sup>321</sup> A. MABILEAU, « La compétence financière du Parlement de la Cinquième République », RSF, 1961, p.64.

BAUDU rappelle quant à lui que « *sous les IIIème et IVème République, le Gouvernement ne disposait d'aucune prérogative particulière dans la conduite de la discussion budgétaire*<sup>322</sup> ». En effet, le gouvernement devait à chaque fois poser la question de confiance, ce qui mettait constamment en jeu sa propre existence. A partir de la LOLF, une nouvelle impulsion supplémentaire - beaucoup plus forte que les précédentes sans doute - est venue participer au « *mouvement général de reparablementarisation de la Vème République* »<sup>323</sup>. Seulement ce n'est pas à partir de 2001 ni même à partir de la révision constitutionnelle de 2008 que l'on constatera un rééquilibrage profond du fonctionnement des institutions politiques en matière budgétaire. Certains auteurs iront même jusqu'à dire que la renaissance du parlement annoncée par la doctrine<sup>324</sup> relèverait plus du mythe que de la réalité<sup>325</sup>. D'autres pousseront l'analyse encore plus loin en allant jusqu'à affirmer que toutes « *ces exigences imposées à l'exécutif ne constituent pas en elles-mêmes un déclassement de l'exécutif, et plus qu'une contrainte, elles apparaissent comme une 'ressource-contrainte'*<sup>326</sup> » autrement dit un moyen exogène de s'obliger à un comportement vertueux<sup>327</sup>.

Si la recherche d'un rapprochement des pouvoirs législatifs et exécutif en vue de rééquilibrer les institutions a bien eu lieu et a été en partie exécutée, il n'en demeure pas moins que le gouvernement est toujours très largement associé au processus budgétaire communautaire (1<sup>er</sup> §) tandis que le parlement reste cantonné à un rôle mineur pour ne pas dire quasi inexistant sur le terrain de la décision budgétaire et fiscale (2<sup>ème</sup> §).

## **1<sup>er</sup> § : Le rapprochement en trompe l'œil des pouvoirs législatif et exécutif**

La LOLF a cherché à favoriser la collaboration entre le Parlement et le gouvernement et elle y est parvenue sur certains points. Cependant en dépit de cette volonté clairement affichée et de l'importante révision constitutionnelle menée en 2008 qui vient modifier plus

---

<sup>322</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01<sup>er</sup> septembre 2010, n°5, p.1423.

<sup>323</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *RFFP* n°97, mars 2007, p.8.

<sup>324</sup> F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *RFFP* n°76, novembre 2001, p.77 et s.

<sup>325</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01<sup>er</sup> septembre 2010, n°5, p.1423.

<sup>326</sup> Expression forgée par Elie COHEN, économiste française dans son essai sur « La tentation hexagonale » aux éditions Fayard, 1996, 462 pages.

<sup>327</sup> O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *RFFP* n°94, mai 2006, p. 81.

de la moitié des articles de la Constitution<sup>328</sup>, il apparaît que le gouvernement se rapproche de plus en plus des assemblées parlementaires dans un souci de concertation (A) sans toutefois remettre en cause sa prééminence (B).

### **A. Un gouvernement soucieux de s'adonner à la concertation avec les assemblées parlementaires depuis la LOLF**

La loi organique de 2001 favorise incontestablement une démarche de dialogue et de concertation entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ces derniers sont amenés à travailler ensemble. Cette réforme a pour ambition de rapprocher le Parlement et le Gouvernement dans la procédure budgétaire. Pendant de longues années, le gouvernement disposait d'un monopole incontestable en matière de préparation du projet de loi de finances.

La genèse de la LOLF illustre parfaitement ce besoin de concertation entre le gouvernement et les assemblées parlementaires. Bien longtemps avant la promulgation de la loi organique de 2001, une question se posait très clairement au sein de l'exécutif : fallait-il laisser le Parlement déposer une proposition ou reprendre le texte sous forme de projet gouvernemental? On pourrait penser de prime abord que l'exécutif se positionnerait en faveur de la seconde hypothèse et pourrait de cette manière en tirer tous les honneurs ne serait-ce que sur le plan du symbole. De plus, la Direction du budget poussait dans ce sens dans la mesure où du point de vue purement technique un projet de loi donnait beaucoup plus de sécurité au texte<sup>329</sup>. Les services de Bercy n'auront pas obtenu gain de cause et Laurent FABIUS optera alors très tôt pour laisser l'initiative au Parlement afin d'éviter notamment une politisation du débat. Poussant cette logique jusqu'au bout le gouvernement au travers de la voix de son ministre des finances prit le parti de ne pas déposer d'amendement gouvernemental à la proposition de loi.

Qui plus est après l'adoption de la LOLF, il a fallu fournir un travail intense de réflexion au sein de l'exécutif en mobilisant tous les ministères notamment celui de

---

<sup>328</sup> S. HAMMAL, « La révision du 23 juillet 2008, un « big-bang constitutionnel » ?, in Les institutions de la France en questions, les études de la documentation française, 2013, p. 81.

<sup>329</sup> J.-Y. RAUDE, « Genèse de la LOLF », La revue du Trésor, n°12, décembre 2006, p.892.

l'Economie. Réflexion à laquelle le Parlement a été associé<sup>330</sup>. Cette association, cette concertation entre les deux pouvoirs ne laisse toutefois pas de place au doute quant à la persistance de l'omnipotence du gouvernement en matière budgétaire.

## **B. Un exécutif restant toujours le maître du jeu en matière budgétaire**

Le président de la République a annoncé en 2007 « *la perspective d'une revalorisation indispensable du rôle du Parlement*<sup>331</sup> ». C'est dans cette optique que le comité « Balladur » a été mis en place. Certains auteurs estimaient alors que ce comité aurait « *pu constituer l'occasion de parfaire le travail accompli par le législateur organique en 2001 en adaptant le texte constitutionnel aux principes budgétaires développés par la LOLF*<sup>332</sup> ». Bien que le Chef de l'Etat ait renouvelé de son souhait, lors de l'installation du comité<sup>333</sup>, de voir les pouvoirs du Parlement être renforcés de manière significative il apparaît pourtant que la procédure budgétaire a été mise à l'écart de ce nouveau parlementaire. Il est vrai toutefois que la question du contrôle parlementaire a été évoquée. Est-ce à dire que le constituant n'a tout simplement pas souhaité, cinquante ans après la promulgation de la Constitution de 1958, revenir sur un déséquilibre qui est au fondement même de la Vème République<sup>334</sup> ?

Si la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 bouleverse l'organisation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, sur le terrain budgétaire et financier, l'agenda parlementaire demeure maîtrisé par le Gouvernement conformément aux dispositions de l'article 48 alinéa 3 de la Constitution<sup>335</sup> qui précise « *En outre, l'examen des projets de lois de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale [...] est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité* ».

---

<sup>330</sup> C. WALINE, P.DESROUSSEAU, S.GODEFROY, *Le budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, les études de la documentation française, 2006, p.12.

<sup>331</sup> N. SARKOZY, Discours du Président de la République, Epinal, 12 juillet 2007, p.10.

<sup>332</sup> D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport « Balladur » : une occasion manquée pour les finances publiques », RFFP n°101, 2008, p.183.

<sup>333</sup> N. SARKOZY, Allocution du Président de la République lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, Palais de l'Elysée, Paris, 18 juillet 2007, p. 3.

<sup>334</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 01<sup>er</sup> septembre 2010, n°5, p.1423.

<sup>335</sup> Op. cit., p. 1425.

Enfin, le gouvernement est le seul interlocuteur privilégié avec les instances communautaires.

## **2<sup>ème</sup> § : Un Parlement cantonné dans un second rôle sur la scène budgétaire**

Il apparaît qu'en dépit de l'entrée en vigueur de la LOLF le 1<sup>er</sup> août 2001 ou de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Parlement n'est toujours pas un véritable « *législateur-financier* »<sup>336</sup>. Les assemblées, du fait des règles budgétaires procédurales, n'ont plus de pouvoir en matière fiscale (A) et ne sont même plus détenteurs d'un réel pouvoir de décision budgétaire (B).

### **A. Un Parlement ne disposant plus du pouvoir fiscal**

L'un des socles fondamentaux des régimes démocratique repose sur le principe de consentement à l'impôt. Le pouvoir du Parlement est intimement lié à la reconnaissance du droit de lever l'impôt<sup>337</sup>. A ce titre l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » L'article 34 de la Constitution qui détermine le domaine de la loi reprendra cette formule. Par conséquent, le Parlement va disposer d'une compétence de principe pour fixer le régime des impositions de toutes natures. Il est le seul habilité à créer ou supprimer un impôt, à définir les règles d'assiette, de calcul et de recouvrement. Ainsi, il apparaît que le droit fiscal est un droit de nature essentiellement législative qui s'opère dans le cadre d'une loi ou d'une loi ordinaire.<sup>338</sup>

Le droit fiscal étant d'essence essentiellement législative, le principe de légalité de l'impôt va rencontrer quelques limites tenant à la rationalisation du parlementarisme apportée

---

<sup>336</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse de doctorat, Dalloz, 2005, p.191.

<sup>337</sup> X. CABANNES, « L'Etat, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt », RFFP, n°77, 2002, p.225.

<sup>338</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSA, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 716.

par la Constitution de 1958 mais aussi du fait de l'extension du pouvoir réglementaire<sup>339</sup>. Qui plus est le Parlement se voit également encadrer par la jurisprudence constitutionnelle<sup>340</sup>. Le Parlement voit ainsi ses marges de manœuvre en matière fiscale cantonnées afin qu'il ne soit pas tenté d'adopter des mesures favorables aux contribuables qui ne sont autres que des électeurs potentiels plutôt que de prendre le chemin de l'équilibre budgétaire. Enfin, la construction communautaire vient elle aussi limiter le pouvoir fiscal des assemblées parlementaire en obligeant notamment les Etats à harmoniser leurs recettes fiscales indirectes et en les contraignant à une harmonisation spontanée de leurs recettes fiscales directes<sup>341</sup>. Tous ces éléments laissent à penser que la marge de manœuvre du Parlement dans le processus décisionnel budgétaire s'en trouve lui aussi limité.

## **B. Un pouvoir de décision en matière budgétaire déplacé entre les mains du gouvernement**

La question de la remise en cause du pouvoir de décision du Parlement en matière budgétaire fait l'objet d'un débat doctrinal de longue date<sup>342</sup>. En effet, bien que chargé de voter la loi de finances chaque année sous le feu des projecteurs, le Parlement ne semble plus s'inscrire dans les fondements mêmes des démocraties libérales. L'idée d'un réel pouvoir de décision budgétaire du Parlement s'avère être un mythe. Le gouvernement en est en réalité le seul détenteur car il est le seul à porter la responsabilité.

Plusieurs thèses se sont affrontées sur cette remise en question du pouvoir de décision du Parlement. En effet, aux yeux de Gaston JEZE et Emile BOUVIER, les lois de finances ne pouvaient être qu'un instrument de contrôle mis entre les mains du Parlement<sup>343</sup>. Autrement dit, la loi de finances ne relevait que de la seule compétence de l'exécutif et les parlementaires devaient se concentrer essentiellement sur leur contrôle budgétaire. Quelques décennies plus tard, le doyen VEDEL a évoqué, pour sa part, l'idée que le pouvoir budgétaire découlant de

---

<sup>339</sup> J.-L. GUIEZE, *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, L.G.D.J., 1974, 271 p.

<sup>340</sup> T. BANGUI, « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière : circonscrit, concurrencé et contrôlé », RFFP n°122, avril 2013, p.187 et s.

<sup>341</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse de doctorat, Dalloz, 2005, p. 192.

<sup>342</sup> Idem, p.192 et 193.

l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne pouvait pas être entendu comme l'émanation de la volonté générale. Celui-ci estimait que le texte de la DDHC était « *beaucoup plus ouvert et moins lourd de méfiance* » en ce qui concerne les pouvoirs exécutif<sup>344</sup>.

En raison de l'importance prise par les instances communautaires dans le processus budgétaire dont l'exécutif est le principal interlocuteur, la préparation des lois de finances ne peut donc qu'échapper à la compétence parlementaire. Qui plus est les administrations des finances souvent évoquées sous le vocable « Bercy » constituent à ne pas en douter une machinerie dont le travail colossal est à la mesure de sa puissance et son organisation légendaire. Les moyens déployés dans les coulisses du ministère de l'économie et des finances témoignent de la toute puissance de l'exécutif dans la préparation des projets de loi de finances.

Face à l'illusion d'un pouvoir de décision du Parlement en matière budgétaire, celui-ci est invité à se concentrer sur le contrôle de l'action gouvernementale seule parcelle du terrain budgétaire où il est susceptible de se démarquer face à l'exécutif.

### **Section 3 : Un exécutif largement préservé face à un Parlement cantonné dans un rôle de « contrôleur budgétaire »**

Il apparaît que le gouvernement demeure le maître d'œuvre du processus budgétaire<sup>345</sup>. La LOLF n'est pas parvenue à faire reculer l'exécutif sur le terrain budgétaire – si toutefois c'était l'objectif qu'elle recherchait - et la révision constitutionnelle de 2008 qui a suivi n'a rien changé.

J. GICQUEL faisait référence à deux types de prééminence gouvernementale à savoir, d'une part, une prééminence juridique, et, d'autre part, une prééminence politique<sup>346</sup>.

---

<sup>343</sup> E. BOUVIER, G. JEZE, « La véritable notion de la loi et la loi annuelle de Finances », *Rôle du pouvoir législatif en matière de budget*, Paris, Librairie Cotillon, F. Pichon éditeur, 1897, p.7 et 36-37.

<sup>344</sup> G. VEDEL, « Allocution d'ouverture », RFFP n°26, 1989, p.16.

<sup>345</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », RFFP n°97 – mars 2007, p. 13.

<sup>346</sup> Idem, p.13.

S'agissant de la première, bien que s'adonnant davantage à la concertation avec les assemblées parlementaires depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le gouvernement reste à la barre car l'encadrement du Parlement introduit par la Constitution demeure en place. Le Gouvernement dispose de nombreuses règles budgétaires allant dans son sens. S'agissant de la seconde, la solidarité partisane aboutit à ce que les parlementaires de la majorité mettent leurs prérogatives à la disposition du pouvoir exécutif (3<sup>ème</sup>§).

Toujours est-il que face à la préservation du pouvoir gouvernemental en matière budgétaire, le Parlement se voit reléguer à une tâche souvent considérée à tort comme peu importante : le contrôle budgétaire (1<sup>er</sup> §). Pour Guy CARCASSONNE, la faille majeure de la Vème République était à l'évidence que la fonction de contrôle ne s'exerce tout simplement pas<sup>347</sup>. P. AVRIL précisera toujours sur le même terrain que « *tout le monde convient aujourd'hui que le Parlement français a exagérément privilégié la fonction législative au détriment de la fonction de contrôle* »<sup>348</sup>. Maintenant que le Parlement semble se réfugier davantage vers la fonction de contrôle, il se fait concurrencer par d'autres institutions elles mêmes mises en valeur avec la LOLF et la révision de 2008.

### **1<sup>er</sup>§ : Un Parlement sommé de contrôler**

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 formule le principe de contrôle. Ainsi dans l'admirable concision qui la caractérise, cette déclaration couvre un champ très large où la protection des deniers publics tient, bien sûr, une place de premier rang. « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* » : tel est le contenu de cet article 15. La LOLF, la LOLFSS et la révision constitutionnelle de 2008 ont renouvelé le contrôle parlementaire. Ce dernier est tout à fait spécifique par rapport aux autres modes de contrôle : il est « réalisé par des politiques pour des politiques ». En effet, comme le souligne le professeur Eric OLIVA, « l'autorité politique de contrôle par excellence est le Parlement national » et ce depuis la Révolution française et la DDHC de 1789<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> G. CARCASSONNE, « La LOLF et le renouveau du contrôle », RFFP n°97, Mars 2007, p.77.

<sup>348</sup> P. AVRIL « Renforcer le Parlement, qu'est-ce à dire ? », Revue française d'études constitutionnelles et politiques, « Le renouveau du Parlement », n°146, 2013, p.16.

<sup>349</sup> E. OLIVA, *Finances publiques*, 2<sup>ème</sup> édition, Sirey, 2008.

La LOLF vient renforcer l'information du Parlement en matière budgétaire de manière significative. Elle incite par là même à ce que les parlementaires jouent un rôle plus important encore dans le domaine du contrôle du budget. Robert HERTZOG précise à ce sujet que « *la grande originalité de la LOLF ne vient pas de ce qu'elle étend les moyens de contrôle du Parlement, mais de ce qu'elle les réorganise de manière à créer une véritable obligation d'exercer cette fonction, dont les députés eux-mêmes soulignaient qu'elle était négligée*<sup>350</sup> ».

Le contrôle de l'exécution des lois de finances a été ressenti très tôt comme une nécessité primordiale mais davantage sur le terrain de la légalité budgétaire<sup>351</sup>. Autrement dit, on s'attardait surtout sur la conformité de l'exécution administrative et comptable aux règles de droit ainsi qu'à l'autorisation donnée par le Parlement. Avec la LOLF, il s'agit plutôt d'une évaluation de la qualité de la gestion financière. Cet aspect a d'ailleurs été renforcé avec la révision constitutionnelle de 2008 qui consacre la fonction de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques qui incombe au Parlement. L'article 24 de la Constitution précise alors « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Une troisième mission essentielle est ainsi dévolue aux parlementaires.

Pour pouvoir assurer un contrôle efficace de l'action gouvernementale, encore faut-il une information pertinente. Où placer le curseur entre abondance et pertinence ? Le chapitre I de la LOLF intitulé « *De l'information* » du titre V « *De l'information et du contrôle sur les finances publiques* » énumère un nombre impressionnant de rapports, tableaux, annexes et autres justificatifs devant être produits au Parlement. Ces documents budgétaires nombreux et volumineux<sup>352</sup> constituent t'ils un gage d'efficacité du contrôle parlementaire ? « *On peut s'interroger sur le bien fondé d'une telle masse de données et sur l'usage qu'il pourra en être fait* », selon Robert HERTZOG<sup>353</sup>. Incontestablement cette masse d'information vient assurer une certaine égalité dans les niveaux d'information dont disposent les deux partenaires du

---

<sup>350</sup> R. HERTZOG, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *Revue française d'administration publique*, 2006/1, n°117, p.23.

<sup>351</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p.523.

<sup>352</sup> P.-M. DUHAMEL, « La nouvelle négociation du budget dans la phase de preparation », RFFP n°91, septembre 2005, p. 50.

<sup>353</sup> R. HERTZOG, *Op. cit.*, p.23.

processus budgétaire que sont le gouvernement et le Parlement. Elle vient également autoriser une surveillance plus étroite du gouvernement.

A côté de l'information des parlementaires qui est primordiale pour assurer un contrôle effectif, le Parlement s'appuie sur divers dispositifs et lieux de contrôle<sup>354</sup> qui peuvent prendre « *différentes formes : questions, auditions, mission d'information temporaire, commissions, missions d'information à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, les commission d'enquête, les délégations parlementaires et les attributions propres aux présidents, rapporteurs généraux et spéciaux des commission des finances des assemblées*<sup>355</sup> ».

Bien que le Parlement se soit vu doter d'un nombre important de dispositifs en vue d'assurer le contrôle de l'action gouvernementale, on constate une certaine concurrence dans ce domaine d'action que ce soit par les magistrats des comptes ou les institutions communautaires.

## **2<sup>ème</sup> § : Un Parlement concurrencé sur le terrain du contrôle budgétaire**

Le Parlement, bien qu'étant poussé à jouer un rôle plus important en matière de contrôle de l'action gouvernementale, n'en est pas moins concurrencé par l'introduction de juridictions spécialisées<sup>356</sup>. La LOLF accorde une place nouvelle à la Cour des comptes. Créée par la loi du 16 septembre 1807, à l'initiative de Napoléon Ier, cette institution jouait au départ un rôle d'auxiliaire de l'exécutif en rendant son rapport annuel<sup>357</sup> puis, sous la Restauration, un auxiliaire du Parlement dans l'exercice de ce contrôle des comptes<sup>358</sup>. Aujourd'hui, la Cour des comptes assiste aussi bien le gouvernement que le Parlement. Son indépendance vis-à-vis de ces deux pouvoirs se traduit par le fait qu'elle fixe seule son programme de travail.

---

<sup>354</sup> C. WALINE, P. DESROUSSEAUX, B. PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, études de la documentation française, 2009, p.66.

<sup>355</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°5, p. 1434.

<sup>356</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse de doctorat, Dalloz, 2005, p. 194.

<sup>357</sup> V. DUSSART, P. FOILLARD, *Finances publiques*, éditions Larcier, Collection Paradigme, 2012, p.125.

<sup>358</sup> Loi du 27 juin 1819.

Les compétences de cette Cour sont définies par l'article L.111-3 du Code des juridictions financières qui dispose que : « *La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeur gérés par les services de l'Etat* ». De même l'article L.111-4 du même code prévoit que « *La Cour des comptes assure la vérification des comptes et de la gestion* » des entreprises publiques. Il convient toutefois de préciser à la lecture de ces articles que les magistrats de la rue Cambon ne se limitent pas à opérer un contrôle juridictionnel des comptes ainsi qu'un contrôle du bon emploi des fonds. En effet, la Cour des comptes est également chargée d'une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour vérifier la bonne exécution des lois de finances de l'Etat<sup>359</sup>. De plus, la loi du 3 février 2011 prévoit que cette juridiction contribue à l'évaluation des politiques publiques. Cette mission attribuée par la révision constitutionnelle de 2008 et par la loi de 2011 va au-delà de l'examen de la cohérence de la politique. Elle comporte une appréciation de ses résultats par rapport aux objectifs, aux moyens et aux besoins. Sans se prononcer sur l'opportunité de la politique publique, l'évaluation va s'attacher à la pertinence de sa mise en œuvre<sup>360</sup>. Enfin, la loi du 29 juillet 2011 attribue à la Cour une mission générale de vérification de la qualité des comptes des administrations publiques<sup>361</sup>. Cette disposition englobe la mission de certification des comptes de l'Etat dévolue à la Cour par la LOLF.

A côté de cette Magistrature des comptes, le Parlement pourrait aussi se voir concurrencer par les institutions communautaires. En effet, de l'avis de certains spécialistes, les grandes décisions budgétaires se prennent en dehors des Parlements nationaux entre les gouvernements et les instances communautaires<sup>362</sup> voire par les autorités de la Banque centrale européenne<sup>363</sup>. Robert HERTZOG ira jusqu'à dire « *Diluer et impuissant, le pouvoir politique d'essence populaire sera-t-il réduit au rang de spectateur effrayés ?* <sup>364</sup> ».

---

<sup>359</sup> Article L.111-2 du Code des juridictions financières.

<sup>360</sup> *La Cour des comptes*, la documentation française, 2014, p.84.

<sup>361</sup> Article L.111-3-1 A du Code des juridictions financières.

<sup>362</sup> <sup>362</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse de doctorat, Dalloz, 2005, p. 195.

<sup>363</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du gouvernement général », op. cit., p.141.

<sup>364</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement, op. cit., p.301.

En plus d'être quelque peu concurrencé sur le terrain du contrôle budgétaire, le Parlement voit également son action critiquée dans la mesure où elle serait inhibée par un phénomène qui est apparu quelques années après la promulgation de la Constitution de la Vème République en 1962 : le fait majoritaire.

### **3<sup>ème</sup> § : Un contrôle parlementaire perdant de son efficacité avec l'apparition du fait majoritaire**

Bien que le général de Gaulle ne soit pas réputé pour être un fervent défenseur du système des partis, la Constitution de 1958 est la première en France à avoir constitutionnalisé l'existence des partis politiques<sup>365</sup>. En effet, l'article 4 du texte constitutionnel dispose que : « *les partis et les groupements politiques concourent à l'expression du suffrage universel. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

Lors de l'élaboration du texte de la Vème République, les constituants ont pensé nos institutions en réponse aux dérives des partis politiques des Républiques précédentes<sup>366</sup>. Ils ont donc fait en sorte, notamment en matière budgétaire, d'élaborer des règles visant à renforcer l'exécutif et à contraindre le Parlement. Ils étaient loin de penser que quelques années seulement après la promulgation de la Constitution de 1958, nous allions assister à un phénomène majeur : l'apparition du fait majoritaire en 1962 qui marque, selon la formule de Jean-Claude COLLIARD, la véritable naissance de la « Constitution politique » de la Vème République. Le 5 octobre 1962 imprégnera à jamais l'histoire de la Vème République dans la mesure où c'est la première fois qu'une motion de censure atteint, et même dépasse largement, avec 280 voix, le chiffre fatidique qui conduit au renversement du gouvernement Pompidou<sup>367</sup>. Les élections législatives des 18 et 25 décembre 1962 vont constituer un véritable raz de marée gaulliste à l'Assemblée nationale avec plus de la majorité absolue des sièges. C'est ce qui sera qualifié de fait majoritaire. Pour d'aucuns, il s'agira de la

---

<sup>365</sup> P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., 24<sup>ème</sup> édition, 2012, p. 451.

<sup>366</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Eclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, Thèse, Toulouse, 2008, p. 488.

<sup>367</sup> J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Vème République : 1958-2012*, Dalloz, 14<sup>ème</sup> édition, 2012, p. 87.

concordance des majorités parlementaire et présidentielle<sup>368</sup>. C'est pourtant plus précisément l'union du gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque. Il peut être décrit comme « *la relation symbiotique qui unit le gouvernement à sa majorité parlementaire*<sup>369</sup> ». J. GICQUEL emploie quant à lui l'expression de « *soudure* » *entre deux pouvoirs théoriquement séparés et dont la fusion va donner naissance au pouvoir majoritaire*<sup>370</sup> ».

Dans le cadre du rapport Balladur de 2007 sur la modernisation et le rééquilibrage de la Vème République, le comité de réflexion dresse un constat accablant : « *Cette arme absolue (le contrôle du Parlement) est devenue, en France comme dans la plupart des grandes démocraties occidentales, sans portée pratique réelle en raison de l'émergence du fait majoritaire* ». Autrement dit, le fait majoritaire constitue un des maux traditionnels du Parlement au même titre que le cumul des mandats<sup>371</sup>. Le gouvernement serait ainsi favorisé derrière une apparente volonté de renforcer le Parlement dans le domaine du contrôle. On pourrait ainsi penser que le gouvernement en ne s'opposant pas, voire en incitant le Parlement à se cantonner dans un rôle de contrôle de l'action gouvernementale, chercherait à en retirer des bénéfices car protégé quoi qu'il arrive d'une certaine manière par ce fait majoritaire. La perspective de la disparition du fait majoritaire a déjà été évoquée notamment par Aurélien BAUDU dans sa thèse portant sur l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Il évoquait l'éventualité que le centre renaisse de ses cendres un jour ou bien que le multipartisme connaisse un certain regain. Il n'est pas inenvisageable que dans le contexte politique actuel de fort affaiblissement du Parti socialiste, d'effacement du centre, de paralysie du parti « Les Républicains » et de montée du Front national, le fait majoritaire soit amené à disparaître. Cela pourrait avoir l'avantage de redonner une certaine fraîcheur au contrôle budgétaire opéré par le Parlement. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que le fait majoritaire est aussi un gage d'efficacité et de stabilité.

---

<sup>368</sup> V. par exemple P. ASTIE, « La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la Vème République », in Jacques MOREAU (sous la dir.), Droit public, T.1, Economica, 1995, 3<sup>ème</sup> édition, p. 134 et s.

<sup>369</sup> J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », Petites affiches, 10 juillet 2008, n°138, p.20.

<sup>370</sup> J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Vème République. Réflexions sur la seconde décennie du régime*, L.G.D.J., 1977, p.328.

<sup>371</sup> G. TOULEMONDE, *Le déclin du Parlement sous la Vème République. Mythes et réalités*, Thèse de doctorat, Lille II, 1998.

La LOLF, nous venons de le voir, a apporté de profonds changements au système budgétaire de l'Etat en réécrivant le droit budgétaire. Ainsi, elle comporte des nouveautés dans tous les registres<sup>372</sup>. R. HERTZOG précise que beaucoup sont des aménagements ou des révisions de règles ou de techniques connues. Face à la préservation du pouvoir gouvernemental en matière budgétaire, l'exécutif a pensé à se contraindre lui-même en adoptant des règles budgétaires au plus au niveau de la pyramide des normes.

## **Sous-chapitre II : Un pouvoir exécutif devant s'auto-contraindre sur le terrain budgétaire**

Les règles budgétaires n'ont eu de cesse de prospérer partout dans le monde depuis plusieurs années déjà et nous avons vu que la France n'était pas restée étrangère à ce déploiement progressif. L'Europe, les pouvoirs exécutif et législatif français ont contribué à l'instauration de ces règles dans l'ordre juridique interne. D'une portée juridique variable, elles ciblent plusieurs domaines précis à savoir les questions de l'endettement, du solde, des recettes ou encore des dépenses. Les normes juridiques se sont donc amoncelées sans vraiment parvenir à atteindre leur objectif premier à savoir l'assainissement des finances publiques qui se traduit par une réduction des déficits et de l'endettement publics.

La crise des finances publiques qui sévit dans l'Europe toute entière depuis 2010 a donné l'occasion à un certain nombre de dirigeants politiques de marquer les esprits et surtout les marchés financiers en proposant d'élever certaines règles budgétaires au plus haut niveau de la hiérarchie des normes à savoir dans la Constitution. La norme juridique devient une « *prime de crédibilité sur les marchés obligataires* <sup>373</sup> ».

N.SARKOZY, alors président de la République française va soumettre cette idée au tout début de l'année 2010 lors de la première conférence sur le déficit et parle alors de

---

<sup>372</sup> R. HERTZOG, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », Revue française d'administration publique n°117, 2006/1, p.15.

<sup>373</sup> V. J.-L. WARSMANN, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques, Rapport Assemblée nationale n°3333, avril 2011, p.8.

« règle d'équilibre des finances publiques »<sup>374</sup>. Il convient de préciser que N.SARKOZY, alors candidat à l'élection présidentielle de 2007 avait formulé une proposition consistant à introduire dans la Constitution une règle qui interdirait tout déficit budgétaire en dehors des investissements. Il semble qu'avec la crise de 2008 cette idée ait été quelque peu corrigée.

Cette volonté de constitutionnaliser des règles budgétaires<sup>375</sup> dans un contexte difficile pourrait être considérée comme l'ultime recours des gouvernants face à une crise qui affole gravement les agences de notation et qui ne fait qu'amplifier le rouleau compresseur de la dette publique. La constitutionnalisation de certaines règles budgétaires apparaît alors comme une impérieuse nécessité.

La France a déjà connu par le passé la constitutionnalisation d'une règle budgétaire. En effet, la France a dû faire face dans les années 30 à un contexte de crise budgétaire et financière extrêmement grave après la première guerre mondiale. Une révision constitutionnelle s'est donc avérée être nécessaire pour lutter contre un niveau alarmant d'endettement public amplifié par les « bons de la défense nationale » émis massivement en 1914 et 1915 pour financer l'effort de guerre. La loi constitutionnelle du 10 août 1926 va alors compléter la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics. L'objectif recherché est de donner un fondement constitutionnel à la Caisse d'amortissement de la dette publique<sup>376</sup> et de lui assurer un minimum de ressources, notamment celles perçues par le Service d'exploitation industrielle des tabacs et celles résultant des « contributions volontaires » versées par les citoyens<sup>377</sup>. La situation de l'époque est très inquiétante car la dette publique atteint 160% du PIB en 1918 et cette révision constitutionnelle obéit moins à un objectif juridique qu'à une finalité politique à savoir la restauration de la confiance dans le franc, tant au niveau national qu'à l'égard des pays étrangers.

---

<sup>374</sup> Allocution du président de la République française, N.SARKOZY, lors de la Conférence sur le déficit du 28 janvier 2011.

<sup>375</sup> J. DELPLA, « Réduire la dette grâce à la Constitution », Fondapol, février 2010.

<sup>376</sup> Cet organisme apparaît comme l'ancêtre de la Caisse de la dette publique (CDP) créée par l'article 32 de la loi de finances pour 2003 (n°2002-1575 du 30 décembre 2002) pour remplacer le Fonds de soutien de rentes et la Caisse d'amortissement de la dette publique, issu de l'article 32 de la loi de finances rectificative n°86-824 du 11 juillet 1986.

<sup>377</sup> Rapport n°3333 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, avril 2011, p.21.

La situation en 2010 ressemble étrangement à celle de 1926 même s'il faut rester prudent lorsque l'on tente de telles comparaisons : crise majeure des dettes souveraines en Europe, emballement de la dette publique française, volonté de restaurer la confiance dans l'euro et volonté présidentielle de modifier la Constitution afin d'y introduire une règle d'équilibre des finances publiques. Cette volonté de l'exécutif français restera lettre morte (**Section 1**) et il faudra attendre une impulsion européenne pour voir l'instauration de la fameuse « règle d'or » portée par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire de 2012 dans notre ordre juridique interne à un niveau non pas constitutionnel mais organique (**Section 2**).

### **Section 1 : Les règles budgétaires introduites par le pouvoir exécutif en matière constitutionnelle sous la Vème République**

Le gouvernement ayant la maîtrise de la procédure budgétaire sous la Vème République, il lui est apparu nécessaire de s'imposer des contraintes en recourant à plusieurs règles budgétaires. Cette contrainte s'est matérialisée par plusieurs dispositifs juridiques adoptés à partir de 2001. Les premières règles budgétaires visant à contraindre le gouvernement en matière procédurale ont été instaurées par l'intermédiaire de deux lois organiques adoptées respectivement le 1<sup>er</sup> août 2001 (la LOLF) et le 2 août 2005 (la LOLFSS) (**1<sup>er</sup> §**). Le pouvoir exécutif ira plus loin quelques années plus tard avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et l'introduction de l'objectif d'équilibre des comptes publics (**2<sup>ème</sup> §**) puis tentera d'aller plus loin encore en constitutionnalisant une règle d'équilibre des finances publiques dans un contexte de crise des dettes souveraines (**3<sup>ème</sup> §**).

#### **1<sup>er</sup> § : Les règles budgétaires procédurales spécifiques introduites par la LOLF et la LOLFSS**

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 constitue une innovation majeure. Elle introduit la notion de performance dans la gestion publique et permet une autre approche de la dépense publique. En effet, il s'agit désormais de tenter de maîtriser les dépenses publiques. Bien qu'étant considérée comme une véritable « Constitution financière », la LOLF ne contient que peu de règles budgétaires de fond. Certes, la LOLF

définit les « règles du jeu » de la nouvelle gestion publique. Elle détermine la répartition des compétences, responsabilise les gestionnaires, permet une plus grande liberté dans la gestion des crédits.

Il reste que « *la LOLF vise fondamentalement à créer un outil dont la finalité n'est pas de maîtriser les dépenses publiques, ce qui relève d'un choix politique, mais d'apprécier les objectifs de ces dépenses. On ne saurait tenter à la LOLF un faux procès, en liant cette réforme aux résultats atteints par la politique budgétaire (...) ce serait confondre un instrument et une volonté politique* »<sup>378</sup>. La LOLF est donc un instrument qui recèle des règles juridiques spécifiques qui viennent contraindre le Parlement en matière procédurale et ce en vue de concourir directement à l'assainissement des finances publiques. On en comptabilise deux à savoir, d'une part, la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales **(A)**, et, d'autre part, l'affectation des recettes de privatisations au désendettement ou aux opérations en capital **(B)**.

#### **A. La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales**

Afin d'introduire une règle de « gouvernance budgétaire » destinée à encadrer l'utilisation des éventuels surplus de recettes fiscales apparaissant en cours d'année, la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a été modifiée en 2005<sup>379</sup>. En effet, il apparaissait nécessaire de favoriser une gestion raisonnable s'inscrivant dans le long terme et ce d'autant plus que l'année 2005 a été marquée par une forte inquiétude concernant les finances publiques françaises. Pour la première fois, en 2006, l'impôt sur le revenu payé par l'ensemble des ménages français ne servait pratiquement qu'à rembourser les intérêts de la dette publique au lieu de servir à préparer l'avenir et à renforcer le service public. C'était en tout cas la teneur de la lettre de mission adressée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque, Thierry BRETON, à Michel PEBEREAU, le 8 juillet 2005. Le ministre le chargeait de préparer et d'animer un débat sur cette thématique de la dette

---

<sup>378</sup> J.P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP n°97, 2007, « LOLF et Vème République », p. 18.

<sup>379</sup> J. BENETTI et G.SUTTER, « La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales de l'Etat suite à la modification de la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005 », Revue française d'administration publique n°127, 2008/3, p. 475.

publique. Ce débat débouchera quelques mois plus tard sur le rapport PEBEREAU « Rompre avec la facilité de la dette publique »<sup>380</sup>.

La loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 a consisté à introduire une norme encadrant les choix budgétaires. L'objectif ainsi poursuivi n'est autre que de promouvoir une bonne gestion des surplus de recettes fiscales de l'Etat<sup>381</sup>. Que faut-il entendre par « surplus de recettes fiscales de l'Etat » ? Il s'agit des surcroits de ressources qui apparaissent en cours d'année en raison d'un contexte économique plus favorable que prévu au moment de l'élaboration du budget. Chaque année, le budget de l'Etat est préparé par l'administration de Bercy et repose sur des prévisions de croissance. Si la croissance est au rendez-vous et qu'elle est plus importante qu'on ne l'avait espéré alors le montant des recettes publiques sera plus élevé que prévu initialement.

Cette loi organique de 2005 habilite la loi de finances initiale à arrêter par avance les conditions d'utilisation de ces éventuels surplus de recettes fiscales de l'Etat. L'article 34 de LOLF dispose que la loi de finances « *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'Etat* ». Autrement dit, ce n'est pas la loi organique qui définit les modalités de l'utilisation des surplus de recettes mais bien la loi de finances de l'année.

Pour mieux comprendre l'introduction de ce dispositif, il convient de revenir sur son origine. Julie BENETTI et Gérard SUTTER ont souligné que « *le dispositif retenu dans la loi organique modifiant la LOLF en 2005 afin de promouvoir une gestion « raisonnable » des éventuels surplus de recettes fiscales s'est montré moins ambitieux qu'initialement escompté*<sup>382</sup> ». C'est sous l'impulsion du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque, Nicolas SAKOZY, que cette règle budgétaire va voir le jour à l'automne 2004. Initialement, le projet de loi organique ne comporte qu'un seul et unique article prévoyant que la loi de finances de l'année définit les modalités d'utilisation des éventuels surplus de

---

<sup>380</sup> Rapport de M. PEBEREAU au nom du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, « Rompre avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale », décembre 2005.

<sup>381</sup> J. BENETTI et G. SUTTER, « La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales de l'Etat suite à la modification de la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005 », *Revue française d'administration publique* n°127, 2008/3, p. 476.

produits des impositions de toutes natures. C'est donc le pouvoir exécutif qui est à l'origine de cette règle budgétaire destinée à le contraindre sur le terrain de la procédure budgétaire. Il convient de relever que l'annonce du ministre des finances, à l'occasion d'une conférence de presse donnée à Bercy le 4 mai 2004, semblait promouvoir l'adoption d'une règle beaucoup plus ambitieuse consistant à affecter au désendettement de l'Etat les recettes qui proviendraient d'une reprise de la croissance. Le curseur était dans cette hypothèse placé beaucoup plus haut dans l'échelle de l'exigence et la contrainte qui pèse sur le gouvernement. On ne se contente pas ici des « simples » surplus de recettes fiscales. La contrainte est plus forte. Malgré cette ambition politique clairement affichée, le projet qui sera présenté au Parlement retiendra « *une option plus modeste consistant à renvoyer la définition des modalités de l'utilisation des surplus à la loi de finances de l'année, plutôt qu'à les figer dans la loi organique* »<sup>383</sup>. La question qui se pose alors : pourquoi un tel revirement ? Il apparaît que le Conseil d'Etat a soulevé un certain nombre d'objections juridiques quand à l'inscription d'une règle budgétaire opposable au gouvernement dans l'élaboration du projet de loi de finances<sup>384</sup>. Parmi elles figuraient notamment la question d'une éventuelle inconstitutionnalité reposant sur l'article 20 de la Constitution disposant que « *le gouvernement conduit et détermine la politique de la Nation* ». Comme le relève Julie BENETTI et Gérard SUTTER, « *deux arguments s'opposaient en effet a priori à l'édiction d'une norme organique fixant par avance le sort des éventuels surplus fiscaux* ». Le premier reposait sur le fait que cette affectation pouvait s'avérer être contraire aux principes démocratiques. Gilles CARREZ précisait alors qu'une telle démarche heurterait « *les conceptions nationales en matière de démocratie et d'alternance électorale* » en inscrivant la politique budgétaire des futurs responsables publics dans un cadre obligé, fixé par une majorité « *soudainement éclairée [...] agissant en son nom propre et en celui de ses successeurs* »<sup>385</sup>. Le second argument reposait quant à lui sur le fait que l'habilitation conférée par l'article 34 de la Constitution à la loi organique en matière de lois de finances a toujours été entendue comme ne concernant que des règles de procédure, à l'exclusion donc de toute règle de fond.

Une fois cette règle arrêtée, on peut légitimement s'interroger sur le devenir de ces surplus de recettes. Vont-ils être utilisés pour financer des dépenses supplémentaires ou bien

---

<sup>382</sup> Idem, p.477.

<sup>383</sup> Ibis, p.478.

<sup>384</sup> Voir « Le Conseil d'Etat limite la portée de la loi « anti-cagnotte » de M. Sarkozy, *Le Monde*, 3-4 octobre 2004.

vont-ils être utilisés pour réduire le déficit budgétaire de l'Etat et ainsi concourir à l'assainissement de nos finances publiques? Cette question est primordiale. Mettre en place une règle afin de mieux gérer les surplus de recettes constitue une avancée mais encore faut-il que l'on précise comment vont être utilisés ces surplus. Il semble toutefois que la piste privilégiée par les lois de finances votées depuis lors soit la réduction du déficit.

La LOLF a également introduit une règle d'affectation des recettes de privatisations au désendettement ou aux opérations en capital.

### **B. L'affectation des recettes des privatisations au désendettement ou aux opérations en capital**

Parmi les grands principes budgétaires, on retrouve notamment les principes d'unité et d'universalité qui sont parfois difficiles à distinguer. Le premier repose sur le postulat que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat doivent figurer dans un document unique soumis à l'approbation du Parlement. Le second est plus subtil que le premier. En effet, ce principe d'universalité vise le contenu même de l'autorisation parlementaire et implique donc deux exigences. D'une part, toutes les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être inscrites dans le budget de l'Etat sans qu'il puisse y avoir de contraction entre les unes et les autres. On parle de principe de non compensation. D'autre part, cela suppose qu'à l'intérieur du budget, recettes et dépenses forment bien deux masses autonomes, isolées l'une de l'autre, sans que soit établie à l'avance une corrélation entre certaines dépenses et certaines recettes. On parle alors de principe de non-affectation.

Comme tout principe, il existe des exceptions ou des aménagements. Parmi eux figurent notamment les comptes spéciaux du Trésor. La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, dans son article 19, a institué quatre catégories de comptes spéciaux<sup>385</sup> : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires, les comptes de concours financiers.

---

<sup>385</sup> Rapport n°1926, Assemblée nationale, 2004, p.30.

<sup>386</sup> Avec la LOLF, on ne parle plus de comptes spéciaux du Trésor mais de comptes spéciaux.

Les comptes d'affectation spéciale (CAS) concernent des opérations à caractère définitif. La LOLF oblige qu'il y ait une « *relation directe, par nature* » entre la recette et la dépense. Elle prévoit notamment le CAS « Participations financières de l'Etat » pour retracer les recettes de privatisation. L'article 21.I de la LOLF dispose que « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un compte unique d'affectation spéciale* ».

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005<sup>387</sup>, la mission que constitue le volet « dépenses » du compte d'affectation spéciale est dans le projet de loi de finances pour 2007, composée de deux programmes au lieu d'un seul. Il y a, d'une part, le programme n°731 concernant les « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat » et, d'autre part, le programme n°732 intitulé « Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat ».

Le fonctionnement de ce compte d'affectation spéciale est très simple : un euro de recette permet de réaliser un euro de dépense. A titre d'illustration, le projet de loi de finances pour 2013 prévoyait sur un peu plus de 13 milliards d'euros de recettes, 9 milliards pour les opérations en capital et 4 milliards pour le désendettement de l'Etat ou de ses établissements publics.

Les règles budgétaires énoncées précédemment n'avaient qu'un impact au niveau des finances de l'Etat. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) de 2005 a introduit une règle spécifique aux finances sociales.

### **C. L'apport particulier de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

La LOLF, si elle a introduit de nombreuses innovations dans la procédure budgétaire, n'en a pas moins été modifiée par la loi organique de 2005. Les parlementaires savaient, de leur côté, que le processus de réforme engagé n'était pas définitivement réglé avec la LOLF et

---

<sup>387</sup> Décision du Conseil constitutionnel n°2005-530 DC en date du 29 décembre 2005.

qu'ils devraient ultérieurement venir améliorer, adapter, compléter cette « Constitution financière.

Afin de garantir le redressement des finances publiques françaises, on a pu assister ces dernières années à l'enrichissement des règles budgétaires ayant vocation à contraindre à la vertu les pouvoirs publics et écarter la tentation qui pourrait être la leur d'avoir une préférence sur le court terme et donc pour la dette<sup>388</sup>.

La gouvernance de la dette sociale, constituée des déficits cumulés des organismes de sécurité sociale, bénéficie d'un traitement particulier. L'objectif recherché est de ne pas reporter sur les générations futures des charges actuellement supportées par le système de protection sociale. Un dispositif inédit marque la gestion de la dette sociale française : la CADES.

Créée par un décret du 26 avril 1996 sur le modèle de la Caisse d'amortissement de la dette publique, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a une double mission. Elle doit, d'une part, reprendre à sa charge la dette cumulée du régime général et celle des régimes d'assurance-maladie des travailleurs non-salariés et, d'autre part, se substituer au Fonds de solidarité vieillesse pour verser annuellement à l'Etat la contrepartie financière de la charge assumée par ce dernier depuis 1994 au titre du passif arrêté à la fin 1993. Cet organisme est donc chargé de gérer la dette sociale. Le législateur organique a souhaité intervenir pour ne pas alourdir davantage le poids de l'amortissement de cette dette sociale.

A l'origine, la CADES était conçue comme un dispositif transitoire de treize années mais c'était sans compter sur la prolongation de son espérance de vie. En effet, initialement prévue pour 2009, la disparition de la CADES a été repoussée du fait de nouveaux transferts de dette. « *Après des entorses répétées à la philosophie sous-jacente à l'instauration de la CADES, le Parlement prend l'initiative de contraindre en droit les futurs transferts de dette* »<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> C. BOUSQUET, « Gestion de la dette sociale : la vertu contrariée par la crise ? », RFFP n°115, 01<sup>er</sup> septembre 2011, p.45.

<sup>389</sup> Idem, p.47.

C'est ainsi qu'en 2005, une règle spécifique aux finances sociales a été adoptée dans le cadre de l'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005<sup>390</sup>. D'après cette dernière, tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) doit être accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant ainsi de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale<sup>391</sup>. Le Conseil constitutionnel a confirmé cette règle qui a acquis valeur organique<sup>392</sup>.

Alors que les extensions successives de la CADES avaient été conduites en 1998, 2003 et 2004 sans apport de ressources en dehors du demi-point de CRDS instauré en 1996, les dispositions nouvelles issues de la LOFSS de 2005 mettent en place un principe général visant à encadrer de manière contraignante ces transferts de dette vers la CADES. Le transfert de nouvelles dettes à cet organisme reste toujours possible. Seulement, il y a une condition à respecter à savoir prévoir une augmentation des recettes de la Caisse afin de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.

Avec la LOLF de 2001 et la LOLFSS de 2005, on aurait pu penser que le « *mouvement de reparationarisation* » aurait vécu. C'était néanmoins sans compter sur l'installation de la commission Balladur et la réforme constitutionnelle qui en a découlé en 2008 où trois axes seront privilégiés à savoir : l'encadrement de l'exécutif, la reconnaissance de nouveaux droits (QPC, Défenseur des droits...) et le renforcement des pouvoirs du Parlement.

## **2<sup>ème</sup>§ : La révision constitutionnelle de 2008 et l'objectif d'équilibre budgétaire**

La révision constitutionnelle de 2008 souhaitée par le président de la République, Nicolas SARKOZY, a modifié plus de la moitié des articles de la Constitution. Parmi eux, figure notamment l'article 34 relatif au domaine de la loi. Plusieurs dispositions avaient pour objectif d'élargir ce domaine législatif en vue de renforcer davantage le pouvoir des

---

<sup>390</sup> Loi organique n°2005-779 relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 12 juillet 2005.

<sup>391</sup> Article 4 bis de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, résultant de l'article 20 de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

parlementaires. Le projet de loi constitutionnelle initial<sup>393</sup> ne prévoyait pas d'introduire un objectif d'équilibre des comptes publics.

La recherche de l'équilibre budgétaire s'inscrit dans une œuvre politique engagée depuis plusieurs années par les gouvernements successifs<sup>394</sup>. C'est à la suite d'un amendement parlementaire **(B)** que ce dispositif juridique sera intégré au texte constitutionnel sur la base d'un double fondement juridique **(A)**.

### **A. Une inscription dans la Constitution permise par un amendement parlementaire**

La révision constitutionnelle de 2008 constituant une réforme majeure – au moins par son ampleur – n'a pas que contribué à l'encadrement des pouvoirs présidentiels, à la revalorisation des pouvoirs du Parlement et à l'édiction de nouveaux droits pour les citoyens. En effet, cette révision de 2008 a également apporté sa pierre à l'édifice des finances publiques même si cette disposition est passée inaperçue.

Le projet initial de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République<sup>395</sup> ne comportait aucune disposition relative à cet objectif d'équilibre des comptes publics. Il faudra attendre une initiative parlementaire<sup>396</sup> visant à compléter l'article 11 du projet de loi par l'alinéa suivant : « *Des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». L'objectif recherché par cet amendement selon l'exposé sommaire était de « *créer une catégorie de loi de programmation permettant la fixation, par le Parlement, de la trajectoire des finances publiques, dans l'objectif d'équilibre*

---

<sup>392</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2005-519 DC du 29 juillet 2005, considérant 40.

<sup>393</sup> Projet de loi constitutionnelle n°820 de modernisation des institutions des institutions de la Vème République enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008.

<sup>394</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi quinquennale du 24 janvier 1994 précise : « La maîtrise des finances publiques a pour objectif, selon une programmation pluriannuelle, de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 du produit intérieur brut total dans la loi de finances pour 1997.

<sup>395</sup> Projet de loi constitutionnelle n°820 de modernisation des institutions de la Vème République enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, p.19.

<sup>396</sup> Amendement n°207 au projet de loi constitutionnelle n°820 de modernisation des institutions de la Vème République présenté par M. de Courson, M. Lagarde et les membres du groupe Nouveau Centre en première lecture à l'Assemblée nationale.

*des comptes de l'ensemble des administrations publiques* ». Ainsi, il en découlait une véritable obligation pour le Gouvernement de « *déposer un projet de loi de programmation des finances publiques pour déterminer le montant et la répartition des crédits du budget de l'Etat, et, plus largement, pour définir les orientations des comptes de l'ensemble des administrations publiques* ».

Cet amendement parlementaire reprend la proposition de loi constitutionnelle<sup>397</sup> de deux députés du Nouveau Centre, Charles DE COURSON et François SAUVADET, visant à introduire dans la Constitution une règle d'équilibre budgétaire, dans un cadre pluriannuel, tant pour les lois de finances que pour les lois de financement de la sécurité sociale et débattue à l'Assemblée nationale lors d'une séance du jeudi 17 janvier 2008<sup>398</sup>. Cette idée a été critiquée. Le socialiste Didier MIGAUD, alors président de la commission des finances, s'est également interrogé sur l'utilité d'une règle qui pourrait être contournée.

Ainsi, la volonté d'inscrire la question de l'équilibre des finances publiques dans le texte constitutionnel n'était pas initialement présente dans le texte du projet de loi constitutionnelle présenté par le gouvernement en 2008. Sa concrétisation ne sera permise qu'en raison d'une initiative parlementaire passée quelque peu inaperçue. On peut légitimement s'interroger sur ce que renferme plus précisément cette règle inscrite dorénavant dans le marbre constitutionnel.

## **B. Le dispositif juridique constitutionnalisé**

Pour Nicolas GUILLET, l'objectif d'équilibre des finances publiques a un double fondement juridique<sup>399</sup> : un fondement communautaire et un fondement constitutionnel.

Depuis l'adoption du Traité de Maastricht mettant en place l'Union économique et monétaire (UEM), la réduction du déficit et de la dette publics relève d'abord d'un objectif

---

<sup>397</sup> MM. François Sauvadet et Charles de Courson, Proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, n°573, 9 janvier 2008.

<sup>398</sup> Rapport n°1009 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, par M. J.L. WARSMANN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2008, p. 113.

communautaire. Ce sont les fameuses règles des 3% du produit intérieur brut (PIB) pour le déficit public et 60% du PIB pour la dette publique. C'est pour assurer le respect de ces « critères de convergence » qu'a été adopté le pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997. Ce pacte décline l'objectif de l'équilibre budgétaire pour les Etats membres de l'UEM et oblige les Etats membres de la zone euro à présenter un « programme de stabilité » qui constitue le volet « préventif » du PSC.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 inscrit dans la Constitution sous la pression des centristes *"l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques"*, sur lequel le Conseil constitutionnel ne s'est depuis jamais appuyé. En effet, le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose que *« les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »*.

Ce nouvel alinéa de l'article 34 permet d'inscrire dans la Constitution une démarche déjà entreprise par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à savoir la maîtrise des finances publiques dans leur dimension pluriannuelle<sup>400</sup>. Désormais, « l'équilibre des comptes des administrations publiques » peut s'analyser comme un véritable objectif constitutionnel s'imposant à toute loi de programmation des finances publiques. Nicolas GUILLET ira jusqu'à préciser que dès lors, la « trajectoire cohérente » des finances publiques évoquée par le rapport annexé à la loi est en réalité une « trajectoire du retour à l'équilibre et la stratégie de redressement des comptes publics »<sup>401</sup>.

Le plus surprenant c'est que *« cette modification constitutionnelle subordonne le choix de toute politique nationale au respect d'une exigence constitutionnelle d'ordre comptable et financier, ce qui est sans précédent »*<sup>402</sup>. L'accent est mis sur un équilibre économique et financier global. C'est pour cette raison que le dernier alinéa de l'article 34 C inclue dans la loi de programmation des finances publiques l'ensemble des comptes publics. Il n'y a donc pas de distinction artificielle ni entre investissement et fonctionnement, ni entre les comptes de l'Etat et ceux des autres personnes publiques. De plus, la programmation se fera

---

<sup>399</sup> N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p.4.

<sup>400</sup> J. CHARPENTIER, « La limitation des déficits publics dans la Constitution », VIIIème Congrès nationale de l'AFDC, atelier n°6 : aspects institutionnels nationaux, p.4.

<sup>401</sup> N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p.5.

<sup>402</sup> Idem, p.5.

obligatoirement dans un cadre pluriannuel. Aucune durée préétablie n'est imposée. Autrement dit, cette programmation pluriannuelle peut très bien se faire sur deux ans comme sur dix ans. A ce titre, il convient de préciser que le Gouvernement a retenu pour le premier projet de loi de programmation des finances publiques<sup>403</sup> une durée triennale, conformément au cadre déjà fixé en vertu des exigences découlant du Pacte de stabilité et de croissance.

De plus, l'objectif d'équilibre dans lequel s'inscrit la loi de programmation des finances publiques doit avoir pour conséquence l'équilibre des comptes des administrations publiques<sup>404</sup> à l'issue de la période de programmation. Equilibre qui est apprécié à l'échelle de l'ensemble des comptes publics. Ainsi, cet objectif impose au législateur de faire figurer dans la loi de programmation des prévisions qui permettront d'aboutir à l'équilibre<sup>405</sup>.

Enfin, cet objectif n'interdit pas à une loi de finances ou à une loi de financement de la sécurité sociale de prévoir un équilibre des comptes publics concernés différent de celui initialement fixé en loi de programmation tout comment il est possible d'adopter une nouvelle loi de programmation pour une nouvelle période pluriannuelle pouvant chevaucher la première période pluriannuelle.

L'étude de ce nouvel article 34 modifié en 2008 montre que l'objectif fixé n'est qu'un objectif à moyen terme dépourvu de caractère contraignant. Cet article n'a eu aucune influence sur la politique budgétaire menée depuis la crise de 2008. Les comptes publics n'ont jamais été en équilibre.

Cette règle incitant les pouvoirs publics à tendre vers l'équilibre des comptes des administrations publiques en leur fixant un objectif n'est efficace que si des règles plus précises sont mises en œuvre par l'intermédiaire d'outils juridiques : c'est là qu'interviennent les lois de programmations des finances publiques. Toujours est-il qu'un projet de loi constitutionnelle sera porté par le Gouvernement en 2011 afin d'introduire une règle d'équilibre budgétaires dans la Constitution.

---

<sup>403</sup> Projet de loi constitutionnelle n°1128 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2008, XIIIème législature.

<sup>404</sup> Les administrations publiques sont l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales (APUC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO).

<sup>405</sup> Rapport n°1009 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de

### **3<sup>ème</sup>§ : L'échec de la tentative de constitutionnalisation de règles budgétaires impulsée au niveau national en 2010**

La crise économique et financière de 2008 a débouché sur une crise des finances publiques au niveau européen en 2010. Plusieurs pays ont été durement frappés notamment la Grèce, l'Irlande ou encore l'Italie et le Portugal<sup>406</sup>. La France a elle aussi vu son endettement et son déficit augmenter de manière significative. Atteignant un déficit public de 8,5% du PIB et une dette publique de 84%, la France se trouve très au dessus des limites européennes fixées respectivement à 3% et 60%. Paris est alors placé sous étroite surveillance de la Commission européenne pour déficit excessif. De plus, les marchés financiers ainsi que les agences de notation scrutent les réactions des gouvernements face à une crise des finances publiques de grande ampleur. Les dirigeants européens sont donc très attendus. Le président de la République française va alors organiser le 28 janvier 2010 une conférence sur le déficit qui marquera le commencement d'un « feuilleton politico-juridique » autour d'une notion plus politique que rigoureusement juridique à savoir la « règle d'or ». Règle dont l'instauration s'avérera finalement juridiquement impossible en raison du contexte politique national.

Le président de la République souhaite faire de la lutte contre le déficit public une priorité dans un contexte difficile. En effet, le déficit public français s'élève à la fin 2009 à 7,9% du PIB alors qu'il ne représentait en 2008 que 3,4%. Cette dégradation du solde public est principalement imputable à la crise économique. Le pouvoir exécutif souhaite donc envoyer un message aux agences de notation ainsi qu'aux marchés financiers pour tenter de les rassurer et montrer à l'opinion publique qu'il est soucieux de la bonne santé des finances publiques françaises et surtout qu'il met tout en œuvre pour remédier à cette situation pour le moins alarmante. Cette volonté présidentielle se traduira dans un premier temps par le lancement début 2010 d'une Conférence sur le déficit qui marquera l'introduction de la « règle d'or » dans le débat politique français **(A)**. Débat qui loin de faire l'unanimité dans la classe politique française recélera un dispositif juridique particulier **(B)** et qui ne parviendra pas à voir le jour **(C)**.

---

modernisation des institutions de la Vème République, par M. J.L. WARSMANN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2008, p. 114.

<sup>406</sup> Souvent repris dans la presse sous l'acronyme « PIGS ».

## **A. L'apparition de la « règle d'or » dans le débat politique français**

Annoncée dans le cadre de la première conférence sur le déficit par le président de la République française en janvier 2010 **(1)**, la « règle d'or » à l'état embryonnaire se transformera rapidement en « règle d'équilibre des finances publiques » dans le cadre du rapport CAMDESSUS<sup>407</sup> quelques mois plus tard en juin 2010 **(2)**.

### **1. Le lancement de la Conférence sur le déficit en janvier 2010, les prémices de la « règle d'or »**

Le Gouvernement français se trouve dans une position assez délicate en janvier 2010. La situation budgétaire de la France est plus qu'inquiétante. En effet, le déficit public évalué à 3,4% du PIB en 2008 a plus que doublé en 2009 et s'élève à 7,9% du PIB. Le pouvoir exécutif doit afficher sa détermination à endiguer ce phénomène à la fois conjoncturel et structurel d'autant plus qu'il avait clairement affiché son souhait de ne pas augmenter le taux des prélèvements obligatoires et de respecter ses engagements européens. La marge de manœuvre se trouvait alors considérablement réduite et les dépenses publiques allaient inévitablement se retrouver au cœur de la lutte contre le déficit. Le Chef de l'Etat fera un premier pas sur le plan médiatique en convoquant la première conférence sur le déficit en janvier 2010. Cette première session sera suivie d'une seconde session au cours du mois de mai.

#### **a. La première session et l'établissement d'un diagnostic partagé**

A l'initiative du président de la République, la conférence sur le déficit du 28 janvier 2010 a réuni des représentants de l'Etat, des parlementaires, des dirigeants d'organismes de sécurité sociale et d'associations d'élus locaux. Cette première conférence fait suite à la Conférence nationale et au Conseil d'orientation des finances publiques qui se sont réunis à

---

<sup>407</sup> Rapport au Premier ministre « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques » du groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, Gouverneur honoraire de la Banque de France, 21 juin 2010.

cinq reprises en 2006, 2007 et 2008<sup>408</sup>. En effet, pour faire face à la situation dégradée des comptes publics, ces deux instances de concertation ont été créées en 2006<sup>409</sup>. Elles répondent à une démarche novatrice d'un pilotage renforcé, décloisonné et ambitieux de nos finances publiques, pour mieux préparer l'avenir. Elles ont donc pour but de favoriser une approche consensuelle sur la situation des finances publiques et sur les objectifs stratégiques à poursuivre pour en assurer l'assainissement. La nécessité d'une gouvernance commune des finances publiques associant responsables politiques et administratifs des trois sphères publiques se fait de plus en plus jour et l'expérience de cette conférence sur le déficit mise en place par le gouvernement montre le chemin restant à parcourir<sup>410</sup>.

Le but poursuivi par cette conférence était de réunir tous les acteurs de la dépense publique afin d'aboutir à un diagnostic partagé de la situation de nos finances publiques et de trouver ensemble les voies et moyens de renforcer et coordonner le pilotage de la dépense publique afin de réduire le déficit.

Le gouvernement français a clairement précisé que les solutions de redressement des comptes publics devaient être recherchées prioritairement au niveau de la dépense. La stratégie adoptée lors de cette conférence reposait sur le ralentissement de la progression des dépenses des administrations publiques. Cet effort de maîtrise de la dépense serait accompagné d'une réduction du coût des niches fiscales et sociales.

Cette première session de la conférence sur le déficit a donné lieu à la mise en place de quatre groupes de travail chargés de faire des propositions dans des domaines précis au cours du printemps 2010.

Le premier groupe de travail était présidé par Paul CHAMPSAUR, président de l'Autorité de la statistique publique et Jean-Philippe COTIS, directeur général de l'INSEE. Il était chargé de faire un diagnostic objectif et partagé de la situation des finances publiques

---

<sup>408</sup> Réunions du Conseil d'orientation des finances publiques des 20 juin et 6 décembre 2006 et réunions de la Conférence nationale des finances publiques des 11 janvier 2006, 12 février 2007 et 28 mai 2008.

<sup>409</sup> Décret n°2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques, JORF n°106 du 6 mai 2006, p.6724, texte n°9.

<sup>410</sup> P. HERNU, « Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques », RFFP n°117, 1<sup>er</sup> février 2012, p.219.

françaises<sup>411</sup>. Un rapport a été remis au Chef de l'Etat en mai 2010<sup>412</sup> et s'articulait autour de quatre axes. Le premier axe s'attardait sur les trente années de dégradation des finances publiques. Le second sur la participation de toutes les administrations à cette dégradation. Le troisième sur l'accélération de la dérive des finances publiques avec la crise financière et le quatrième sur l'immobilisme qui compromettrait gravement les perspectives de croissance pour la France.

Le deuxième groupe de travail était présidé par Gilles CARREZ, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et Michel THENAULT, préfet. Il était chargé quant à lui de faire le point sur la maîtrise des dépenses locales<sup>413</sup>. Un rapport a été remis le 20 mai 2010 au président de la République<sup>414</sup>. Parmi les propositions formulées dans ce rapport, on retrouve notamment la nécessité d'instaurer un partenariat renouvelé entre l'Etat et les collectivités territoriales pour la définition et la gestion de leurs responsabilités partagées ou encore le nécessaire examen par l'Etat et les départements des conditions de financement des dépenses sociales obligatoires.

Le troisième groupe de travail présidé par Raoul BRIET avait pour objectif de proposer des règles assurant le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)<sup>415</sup>. Dix propositions ont été formulées dans le cadre du rapport remis au Chef de l'Etat<sup>416</sup>. Trois concernent l'élaboration et le vote de l'ONDAM et visent à accroître sa crédibilité vis-à-vis de l'ensemble des acteurs concernés. Quatre propositions visent à rénover le cadre qui régit la gouvernance actuelle de l'ONDAM afin de prévenir plus efficacement les risques de dépassement. Enfin, les trois dernières propositions visent à doter cette gouvernance renouvelée d'outils complémentaires tendant principalement à prévenir les dépassements et, dans les cas exceptionnels d'alerte, à assurer la mise en œuvre la plus rapide possible des mesures décidées<sup>417</sup>.

---

<sup>411</sup> Lettres de mission du président de la République française en date du 15 février 2010.

<sup>412</sup> Rapport sur la situation des finances publiques par Paul CHAMPSAUR et Jean-Philippe COTIS, avril 2010.

<sup>413</sup> Idem.

<sup>414</sup> Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par Gilles CARREZ et Michel THENAULT, 20 mai 2010.

<sup>415</sup> Lettre de mission du Premier ministre en date du 19 février 2010.

<sup>416</sup> Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie présidé par Raoul BRIET, avril 2010.

<sup>417</sup> Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie présidé par Raoul BRIET, avril 2010, synthèse.

Enfin, un quatrième groupe présidé par Michel CAMDESSUS est chargé de mener une réflexion sur la mise en œuvre d'une règle d'équilibre des finances publiques<sup>418</sup>. Un rapport a été également remis en juin 2010 et propose des pistes d'action pour y parvenir.

#### **b. La deuxième session du 20 mai 2010 : les mesures prises pour lutter contre le déficit**

Le président de la République a réuni pour une seconde session la conférence sur le déficit le 20 mai 2010. Ce fut l'occasion de tirer les premiers enseignements des travaux engagés à l'issue de la première réunion au cours de laquelle avaient été mis en place plusieurs groupes de travail donnant lieu à quatre rapports.

Cette deuxième étape de la conférence sur le déficit a été l'occasion d'adopter plusieurs mesures qui seront mises en œuvre dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Parmi ces mesures, on trouve à titre d'exemple la poursuite du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, la réduction de 10% des dépenses de fonctionnement de l'Etat en trois ans avec une baisse de 5% dès 2011, des mesures de suppression et de rationalisation des dépenses fiscales ou encore l'abaissement du taux d'évolution de l'ONDAM en 2011.

A la suite de ces deux sessions de la Conférence sur le déficit, une commission présidée par Michel CAMDESSUS verra le jour afin de formuler des propositions concrètes visant à instaurer une « règle d'or » dans l'ordre juridique interne français et plus précisément à son sommet à savoir au niveau constitutionnel.

---

<sup>418</sup> Lettre de mission du Premier ministre en date du 01<sup>er</sup> mars 2010.

## **2. Le rapport CAMDESSUS du 21 juin 2010 relatif à la règle d'équilibre des finances publiques**

Il aura fallu quatorze réunions placées sous la présidence de Michel CAMDESSUS, Gouverneur honoraire de la Banque de France, pour que le groupe travail rende ses conclusions<sup>419</sup> après la deuxième session de la conférence sur le déficit et la remise des trois rapports. Le rapport CAMDESSUS a été remis au président de la République le 21 juin 2010. Quatre parlementaires, quatre représentants de l'Etat et sept personnalités extérieures étaient chargées de mener une réflexion sur la règle d'équilibre des finances publiques souhaitée par le Chef de l'Etat. Règle dont l'objet était de rompre avec une trajectoire des finances publiques qui avait laissé émerger un déficit public chronique et conduit l'endettement de la France à passer de 20 points de PIB dans les années 80 à plus de 80 points en 2010. Quelles sont les attentes de l'exécutif français ? Quels ont été les insuffisances et faiblesses identifiées ? Et surtout quelles ont été les propositions émises ?

### **a. Les attentes soulevées**

Dans sa lettre de mission en date du 1<sup>er</sup> mars 2010, le Premier ministre, François FILLON, a demandé la mise en place d'un groupe de travail qui était chargé de formuler des propositions en vue d'assurer, dans le cadre de la gouvernance budgétaire et financière du pays, le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette lettre de mission faisait écho à la décision annoncée par le Chef de l'Etat le 28 janvier 2010 lors de la première session de la conférence sur le déficit.

Le Premier ministre avait demandé au groupe de travail de s'attacher à proposer ce que pourraient être les « *modalités de fonctionnement de cette nouvelle règle, en veillant à ce que les finances publiques puissent toujours jouer leur rôle de stabilisateur automatique en cas de crise, tout en prévoyant les conditions de retour à l'équilibre à moyen terme* ». Il avait également demandé à ce groupe de travail de « *préciser les moyens de déterminer le solde*

---

<sup>419</sup> Rapport au Premier ministre « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques » du groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, Gouverneur honoraire de la Banque de France, 21 juin 2010.

*structurel* ». D'autres attentes ont été clairement formulées par l'exécutif à savoir notamment « *les moyens de coordination des soldes de financement des différentes administrations publiques à la règle d'équilibre, le calendrier d'entrée en vigueur des différents aspects de la règle, l'instrument juridique permettant de mettre en œuvre cette règle au niveau national ou encore la manière la plus efficace d'assurer le contrôle de la bonne application de la règle ex ante et ex post, et les mécanismes correctifs associés* ».

Il s'agit de proposer une véritable règle juridique contraignante mais pas trop, un calendrier précis pour l'entrée en vigueur du dispositif et l'instrument juridique mettant en œuvre cette règle tout en prévoyant dans le même temps un dispositif efficace de contrôle et des mécanismes permettant d'apporter d'éventuelles corrections.

#### **b. Les insuffisances et faiblesses identifiées**

Le rapport CAMDESSUS, bien que soulignant les progrès non négligeables introduits notamment par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, puis par la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 dans l'ordre financier français, a identifié un certain nombre d'insuffisances et de faiblesses dans notre dispositif juridique interne et emploie le terme de « *chaînon manquant* »<sup>420</sup>.

En effet, outre « *le manque d'une règle assurant la primauté de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre sur les lois financières annuelles* », le groupe de travail a également souligné « *l'absence d'instrument permettant de soumettre aux délibérations et au vote du Parlement nos engagements européens* ». La portée limitée du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel sur les lois financières a été pointé du doigt tout comme l'archaïsme des méthodes de prise en compte des fluctuations conjoncturelles ou encore l'indétermination de la date à laquelle l'objectif d'équilibre devait être atteint et l'inadaptation des moyens de coordination au service d'une approche globale des finances publiques.

---

<sup>420</sup> Rapport au Premier ministre « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques » du groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, Gouverneur honoraire de la Banque de France, 21 juin 2010, p.11.

C'est sur la base de ces constatations que le groupe de travail CAMDESSUS a formulé plusieurs propositions de réformes constitutionnelles et organiques susceptibles de contribuer de manière significative à la modernisation et au renforcement de notre législation financière.

### **c. L'innovation constitutionnelle proposée**

Le rapport CAMDESSUS préconise d'introduire dans la Constitution et au niveau organique les changements nécessaires pour que le Parlement puisse adopter un instrument nouveau à savoir la loi cadre de programmation des finances publiques (LCPFP). Cette proposition qui permettrait d'apporter une réponse concrète à un certain nombre des principaux « chaînons manquants » mentionnés précédemment est clairement identifiée comme étant une « innovation constitutionnelle ».

Cette nouvelle catégorie de loi, de nature pluriannuelle, fixerait pour chaque année de la période de programmation considérée en euros constants plusieurs paramètres à savoir, d'une part, le plafond du niveau des dépenses de sécurité sociale entrant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale et, d'autre part, le plancher des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale résultant de facteurs autres que l'évolution spontanée des produits. Ainsi, l'engagement fixé par le législateur dans la LCPFP s'imposerait aux LF et aux LFSS votées annuellement pendant la durée de la programmation. La consécration de cette primauté de la LCPFP sur les LF et les LFSS dans la hiérarchie des normes nécessiterait une révision constitutionnelle. Ainsi, au même titre que les lois organiques, ces LCPFP s'imposeraient aux lois financières annuelles. Il ne fait aucun doute et les membres du groupe de travail n'ont pas manqué de le souligner que ce dispositif briderait quelque peu la flexibilité budgétaire dont disposent le Gouvernement et le Parlement.

## **B. Le dispositif juridique de la règle d'équilibre des finances publiques**

La volonté d'introduire dans la Constitution une règle d'équilibre des finances publiques connue aussi sous le nom de « règle d'or » soulève un certain nombre d'interrogations et mérite quelques éclaircissements. En effet, l'apparition dans le discours politique et médiatique de l'expression « règle d'or » n'est pas sans susciter la curiosité du

grand public qui s'apparente à bien des égards à une règle de bonne gestion financière s'imposant aux gouvernants et participant à l'assainissement de nos finances publiques. Cependant, il semble intéressant de s'interroger sur cette expression employée de manière incessante à la télévision, dans la presse écrite ou encore dans les diners de famille. Quelle traduction juridique peut-on donner à cette expression aux accents de slogan politique pour ne pas dire publicitaire<sup>421</sup> ? Il ne fait aucun doute que l'absence de véritable règle juridique contraignante au plus au niveau dans l'ordre juridique interne couplé à la crise des finances publiques amorcée en 2010 justifient l'introduction d'une « règle d'or » **(1)**. Cependant, il ne faut pas s'y tromper car la règle véritablement retenue ne correspond en rien à ce que l'on entend traditionnellement par « règle d'or » **(2)**.

## **1. La justification du projet de révision « relatif à l'équilibre des finances publiques »**

### **a. Des finances publiques françaises en berne**

« *Notre maison brule et nous regardons ailleurs* ». Cette courte phrase prononcée par Jacques CHIRAC alors président de la République française, en ouverture du discours qu'il prononça devant l'assemblée plénière du IVème Sommet de la Terre, le 2 septembre 2002, à Johannesburg pourrait très bien être reprise dans le contexte de crise que l'Europe connaît en 2010 et tout particulièrement la France.

En effet, la France se trouve en situation de déficit depuis 1975. La fameuse règle des 3% du PIB introduite par le pacte de stabilité et de croissance de 1997 n'a été que peu respectée. Depuis 2008, en raison de la crise économique et financière que connaît le monde, la situation des finances publiques françaises s'est aggravée substantiellement pour atteindre des chiffres impressionnants en 2009 : un déficit public de 7,5% du PIB et une dette publique de près de 85% du PIB soit plus de 1600 milliards d'euros. Qui plus est, notre endettement est si important que la charge de la dette de l'Etat atteignait les 45 milliards d'euros en 2009 et devenait ainsi le premier poste budgétaire devant l'Education nationale.

---

<sup>421</sup> Julie BENETTI, *Les finances publiques nationales et locales face à la crise*, « la Constitution au secours des finances publiques ? Questions autour de la « règle d'or » », Editions l'Harmattan, septembre 2012, p. 53.

Ce constat plus qu'alarmant n'est pas propre à la France. En effet, l'ensemble des pays européens sont touchés par ces forts taux d'endettement. Il est vrai que ce n'est pas une raison pour minimiser l'ampleur du cas français d'autant plus que depuis 1975 aucun gouvernement, et ce quelque soit sa couleur politique, n'a pris les mesures qui s'imposaient face à un tel constat. Chaque gouvernement a fermé les yeux souvent pour des raisons électoralistes. Même en présence d'un contexte économique favorable, les gouvernements n'ont pas su prendre les devants et ont laissé filer les déficits. Le rapport PEBEREAU de 2005 montre très clairement que l'immobilisme de nos dirigeants politiques au cours des trois dernières décennies est en majeure partie responsable de cette situation dramatique des finances publiques. Le déséquilibre des comptes publics ne tient pas qu'à un effet conjoncturel comme en 2008 mais repose davantage sur des raisons structurelles.

#### **b. Une norme constitutionnelle contraignante pour le pouvoir politique**

Partant de ce constat, à savoir l'impossibilité pour les règles budgétaires en place de corriger la trajectoire des déficits publics et de l'endettement public tout comme l'immobilisme des dirigeants politiques face à l'aggravation continue de la situation des finances publiques, le renforcement de l'arsenal juridique en matière budgétaire est apparu plus que nécessaire. Comment procéder à un tel renforcement ? L'idée qui s'est alors imposée consistait à ramener le pouvoir politique dans une optique de gouvernance plus rigoureuse et exigeante. Pour ce faire, il apparaît assez clairement qu'une contrainte juridique gravée dans le marbre de la Constitution pourrait remédier à cette situation. C'est de ce postulat qu'est né le projet de révision constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. Que recèle in concreto ce projet gouvernemental? Il semble que la solution juridique finalement retenue ne corresponde pas tout à fait à l'idée que l'on a de la « règle d'or » et que l'on rencontre d'ores et déjà au niveau des collectivités territoriales.

## 2. La solution juridique retenue par le projet de loi constitutionnelle de mars 2011

Il est important à ce stade de notre développement de clarifier les choses concernant l'expression de « règle d'or » employée avec force et conviction par les médias ou la classe politique. En effet, ce concept trouve en réalité son origine dans les écrits de l'économiste Paul LEROY-BEAULIEU<sup>422</sup> à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et plus précisément dans son *traité de la science des finances* de 1891. Cette règle consiste à limiter le recours à l'emprunt aux seules fins de financement de dépenses d'investissement. En droit positif, cette règle s'applique aux collectivités territoriales et est prévue à l'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Au regard de ces quelques précisions, il apparaît quelque peu légitime de s'interroger sur la réelle teneur juridique du projet de loi constitutionnelle présenté par l'exécutif français<sup>423</sup>.

### a. L'article L.1612-4 du CGCT : vraie « règle d'or » française

La France dispose déjà d'une « règle d'or » dans son ordre juridique interne. Cette annonce pourrait faire l'effet d'une bombe si on ne prenait pas soin de préciser qu'elle n'est valable qu'au niveau local c'est-à-dire pour les collectivités territoriales. En matière d'équilibre des finances publiques, l'Etat et les collectivités territoriales ne sont donc pas placés sur un pied d'égalité. Cette règle juridique bien que constituant un frein réel et qualitatif à l'endettement ne dispense pas pour autant de la mise en place d'une culture et d'un outil de nouvelle gouvernance responsable des finances publiques partagée avec l'État<sup>424</sup>.

L'article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la*

---

<sup>422</sup> Paul LEROY-BEAULIEU (1843-1916) est un économiste et essayiste français, professeur à l'Ecole libre des sciences politiques.

<sup>423</sup> Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques n°3253 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2011.

<sup>424</sup> C.GUENE, « La règle d'or pour les collectivités territoriales : quelle réalité, quelle efficacité ? », RFFP, n°117, fév. 2012, p. 161.

*section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »*

Ainsi, le dispositif ci-dessus énoncé interdit aux collectivités territoriales de recourir à l'emprunt pour équilibrer leur budget de fonctionnement. Le recours à l'emprunt est donc cantonné aux seules dépenses d'investissement. On peut alors légitimement se demander pourquoi une telle règle n'a pas été mise en œuvre pour l'Etat ? Etendre cette règle à l'Etat pèserait inévitablement sur les dépenses dites « d'avenir » comme celles consacrées à l'Education nationale ou encore à la recherche sauf si on venait à les considérer comme des dépenses d'investissement<sup>425</sup>.

#### **b. Un dispositif juridique retenu relativement complexe**

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques ne ressemble pas à la « règle d'or » prévue par l'article L.1612-4 du CGCT. Incontestablement elle s'inspire des recommandations formulées par le groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS et mentionnées dans le rapport remis au président de la République au Palais de l'Elysée le 21 juin 2010<sup>426</sup>.

Ce projet de loi met en place une nouvelle catégorie de loi appelée « loi-cadre d'équilibre des finances publiques » qui prendrait la place des actuelles lois de programmation des finances publiques. Cette loi-cadre s'appliquerait pour une période d'au moins trois ans, fixerait, pour chaque année, « *un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes* » qui s'imposeraient aux lois financières. Bien entendu, cette loi-cadre pourrait parfaitement être modifiée en cours d'exécution dans les conditions fixées par la loi organique.

---

<sup>425</sup> Julie BENETTI, *Les finances publiques nationales et locales face à la crise*, « la Constitution au secours des finances publiques ? Questions autour de la « règle d'or » », Editions l'Harmattan, septembre 2012, p. 53.

<sup>426</sup> Rapport « *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques* » réalisé par le groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, Gouverneur honoraire de la Banque de France, 21 juin 2010.

Ainsi, l'objectif serait de fixer un effort structurel et pluriannuel de réduction de l'endettement public par la définition d'une trajectoire annuelle de dépenses et de recettes qui lierait le législateur financier. Cette disposition se situerait à un niveau supra-législatif et infra-organique.

Quid du dispositif de sanction ? Quel serait l'intérêt de mettre en place un dispositif juridique innovant si on ne prévoyait pas, dans le même temps, les moyens de permettre une sanction en cas de non respect de celui-ci ? Le Conseil constitutionnel, au titre de cette révision constitutionnelle, serait en quelque sorte le gardien de l'orthodoxie budgétaire puisqu'il aurait été obligatoirement saisi non seulement de la loi-cadre mais aussi et conjointement des lois de finances et de finances de la sécurité sociale<sup>427</sup>.

Bien que mentionnant dans son intitulé la question de l'équilibre des finances publiques, ce projet de réforme constitutionnelle se garde bien de fixer une date de retour à cet équilibre. Il convient également de souligner que ce projet n'impose pas davantage le vote du budget en équilibre réel ou l'objectif chiffré de réduction du déficit et de l'endettement<sup>428</sup>.

L'inconvénient de ce dispositif réside dans le fait qu'en voulant introduire une certaine souplesse en faveur du législateur financier, il en vient à se fragiliser lui-même. En effet, cette loi-cadre serait adoptée par le législateur financier mais également modifiée par ses soins en cours d'exécution. Autrement dit, cette loi-cadre qui a vocation à contraindre le législateur pourrait parfaitement être modifiée par ce dernier. « *En d'autres termes, le législateur financier se contraindrait lui-même avec l'échappatoire, toujours possible, d'une révision de la loi-cadre dans les conditions fixées par la loi organique.* »<sup>429</sup>

L'introduction de ce dispositif juridique dans la Constitution sera à l'image de son caractère complexe. En effet, un certain nombre de difficultés vont apparaître et ne faciliteront pas son adoption.

---

<sup>427</sup> Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques n°3253 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2011, p.8.

<sup>428</sup> Julie BENETTI, *Les finances publiques nationales et locales face à la crise*, « la Constitution au secours des finances publiques ? Questions autour de la « règle d'or » », Editions l'Harmattan, septembre 2012, p. 59.

### **C. L'impossible instauration de la règle d'équilibre des finances publiques par le pouvoir exécutif français**

L'apparition de la règle d'équilibre des finances publiques dans le débat politique français sous l'impulsion du Chef de l'Etat n'a pas été sans poser un certain nombre de difficultés au pouvoir politique en place. Opposition parlementaire déterminée, calendrier politique relativement court, échéance électorale importante à venir, crise des finances publiques intense et appelant une réponse rapide,... tous ces éléments ont porté un coup d'arrêt à l'instauration de la fameuse « règle d'or » (1).

Cette règle est rapidement apparue comme étant un facteur clivant dans le paysage politique français. Il y avait d'un côté, l'exécutif et la majorité parlementaire favorables à l'adoption de cette règle vertueuse, et, de l'autre, une opposition socialiste peu encline à donner un bon point au président en exercice à la veille d'une échéance politique majeure. Le Chef de l'Etat mettra tout en œuvre pour convaincre les sceptiques mais surtout pour faire apparaître les opposants à la constitutionnalisation de la « règle d'or » comme étant défavorables à l'assainissement des finances publiques françaises. Pour ce faire, il mobilisera ses partenaires européens (2).

#### **1. L'improbable inscription de la règle d'équilibre des finances publiques dans le marbre de la Constitution**

L'introduction de la règle souhaitée par le président de la République, Nicolas SARKOZY, dans le texte constitutionnel du 4 octobre 1958 nécessite une révision constitutionnelle. L'article 89 prévoit la procédure à suivre. L'initiative de la révision revient soit au président de la République sur proposition du Premier ministre soit aux membres du Parlement. Dans les deux cas, le texte de la révision doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Pour devenir définitive, la révision doit ensuite être obligatoirement approuvée par référendum lorsqu'il s'agit d'une proposition de révision constitutionnelle.

---

<sup>429</sup> Idem, p. 59.

Au regard de la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution et du contexte politique du moment, la question de la naissance de cette « règle d'équilibre des finances publiques » semble fortement compromise **(a)**. La suspension du processus parlementaire dans l'attente d'une ratification indique clairement la difficulté rencontrée par l'exécutif français **(b)**.

#### **a. La règle d'équilibre des finances publiques, un concept mort-né ?**

Lorsque le Chef de l'Etat a soumis cette idée en janvier 2011 lors de la première conférence sur le déficit, la majorité parlementaire au Congrès n'était déjà pas acquise et le contexte politique ne permettait pas de consulter les Français pour aboutir raisonnablement à une ratification sans encombre.

On l'a vu précédemment, pour que la ratification du projet de loi constitutionnelle puisse avoir lieu par la voie parlementaire autrement dit par un vote du Congrès, il faut recueillir une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Pour mieux comprendre la difficulté de ce processus, il faut revenir un instant sur la dernière révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui n'a pas été sans susciter quelques craintes au pouvoir exécutif. En effet, cette importante réforme de la Constitution<sup>430</sup> a été adoptée de la manière suivante : 905 votants, 896 suffrages exprimés, majorité requise 538, 539 pour, 357 contre, le projet a donc été adopté à deux voix près.

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques ne semble pas susciter la même adhésion que la réforme des institutions de 2008 et il apparaît ainsi pratiquement impossible de la faire adopter par le Congrès.

Les élections sénatoriales qui ont eu lieu fin septembre 2011<sup>431</sup> auraient pu donner un nouvel élan au pouvoir exécutif et à la constitutionnalisation de cette « règle d'or » mais les

---

<sup>430</sup> Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, JORF n°1071 du 24 juillet 2008, p. 11890, texte n°2.

<sup>431</sup> La loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 a modifié certaines modalités de renouvellement du Sénat. La durée du mandat a été ramenée de neuf à six ans. Ainsi, lors du scrutin du 25 septembre 2011, les élections sénatoriales portent sur la moitié des sièges, nommée Série 1, alors que, jusqu'à 2008, le renouvellement était

résultats du 25 septembre sont marqués par le basculement du Sénat à gauche et se conclurent par l'élection, pour la première fois dans l'histoire de la Vème République, d'un président socialiste à la tête du Sénat, Jean-Pierre BEL<sup>432</sup>. Il ne fait aucun doute que le projet constitutionnel est définitivement enterré et ce d'autant plus que l'élection présidentielle aura lieu sept mois plus tard. Il reste néanmoins la possibilité pour le Chef de l'Etat d'organiser un référendum.

L'article 89 de la Constitution offre deux alternatives au président de la République. La voie du Congrès étant compromise, il reste la voie référendaire. Cette seconde alternative ne semble pas être la plus sûre politiquement. En effet, un référendum est souvent l'occasion pour le peuple français de marquer son mécontentement à l'égard du pouvoir en place. Bien souvent, les Français ne répondent pas véritablement à la question posée et entendent sanctionner l'exécutif qui est aux commandes dans un contexte de crise économique et financière d'une ampleur inégalée<sup>433</sup>. De plus, l'organisation d'un référendum nécessite une organisation conséquente. Face à ces blocages politiques, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques a été bloqué comme en témoigne notamment l'abandon du processus parlementaire.

#### **b. Un processus parlementaire abandonné dans l'attente d'une ratification**

Présenté en Conseil des ministres le 16 mars 2011 par le Premier ministre, François FILLON, ce texte a suscité quelques échanges entre les deux assemblées parlementaires. Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 mai 2011 et par le Sénat, avec modification le 15 juin 2011, ce projet avait été ensuite adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, avec modification, le 28 juin 2011. Le texte définitif du projet de loi constitutionnelle a été adopté le 13 juillet 2011, l'Assemblée nationale ayant adopté en

---

réalisé par tiers. Le nombre total de sénateurs à l'issue de ce scrutin est porté à 348, nombre désormais inscrit dans la Constitution française.

<sup>432</sup> Jean-Pierre BEL, candidat socialiste à la présidence du Sénat, sera élu le 1<sup>er</sup> octobre 2011 à la majorité absolue, dès le premier tour, avec 179 voix, soit deux de plus que le total théorique (177) des voix de gauche. Il deviendra ainsi le troisième personnage de l'Etat.

<sup>433</sup> Les dirigeants européens à partir de la crise de 2008 vont connaître une forte impopularité et seront pour la très grande majorité d'entre eux sanctionnés par les urnes.

troisième lecture, sans modification, le texte que le Sénat avait modifié en deuxième lecture le 11 juillet 2011.

A partir du 13 juillet 2011, le processus parlementaire est suspendu dans l'attente d'une ratification. Les perspectives de ratification sont, à ce moment là, très maigres pour ne pas dire fortement compromises. Face à ce blocage institutionnel, le président de la République va lancer le débat sur la « règle d'or » à une plus grande échelle à savoir au niveau européen.

## **2. La « parade présidentielle » ou la mise sous pression de l'opposition sur la scène européenne**

Le Chef de l'Etat se trouvant dans l'impossibilité d'insérer une « règle d'or » dans la Constitution faute de majorité politique conséquente sur la scène nationale va soumettre cette idée sur la scène européenne avec l'aide de la Chancelière allemande, Angela MERKEL **(a)**. L'objectif recherché est simple : déstabiliser l'opposition socialiste en la mettant sous pression à la veille de l'élection présidentielle de 2012.

En effet, comment le parti socialiste pourrait-il continuer à s'opposer à l'introduction d'une « règle d'or » au niveau constitutionnel si cette même règle – présentée comme vertueuse et nécessaire pour l'assainissement de nos finances publiques - est vivement recommandée au sein la zone euro ? Il apparait en effet difficile pour le parti socialiste de contester une telle règle si elle venait à être introduite au niveau européen. Autrement dit, l'Europe permettrait en quelque sorte d'aboutir à l'introduction d'une règle contraignante au niveau constitutionnel en France **(b)**.

### **a. Le sommet franco-allemand du 16 août 2011**

Lors d'un sommet franco-allemand<sup>434</sup> en plein cœur de l'été 2011, Nicolas SARKOZY et Angela MERKEL ont réaffirmé leur « *volonté absolue de défendre l'euro* » et ont formulé une proposition novatrice à savoir faire adopter par les 17 pays membres de la zone euro et ce avant la mi-2012, une « règle d'or » budgétaire.

Autrement dit, les deux dirigeants souhaitent que chaque Etat membre s'engage sur une trajectoire de réduction de ses déficits et la fasse graver dans le marbre de sa Constitution. Cette mesure permettrait selon eux de rassurer les marchés financiers en leur démontrant la volonté absolue des pays de la zone euro de mettre un terme à la spirale infernale de leur endettement. Ainsi, le couple franco-allemand qui est en quelque sorte le moteur de l'Europe préconise d'une seule voix et avec détermination l'introduction d'une « règle d'or » au niveau constitutionnel dans chaque Etat membre et donc en France. Il ne fait aucun doute que l'exécutif français a pu bénéficier -sur le terrain politique notamment- des retombées positives de cette déclaration franco-allemande.

### **b. Une parade bénéfique pour l'exécutif**

Dans tous les cas de figure, la solution retenue par le Président de la République semble lui être bénéfique à plusieurs titres. Sur le plan européen tout d'abord, cette proposition d'introduction d'une « règle d'or » au niveau constitutionnel va dans le sens d'une plus grande discipline budgétaire des Etats membres de la zone euro et participe à cette volonté d'assainissement des finances publiques. Le couple franco-allemand et par là même la France tout particulièrement apparait comme étant le moteur de l'Europe en matière de lutte contre les déficits excessifs et l'endettement public.

Ce volontarisme politique clairement affiché n'est pas anodin et n'est pas sans nous rappeler que le président français et la Chancelière allemande vont jouer leurs réélections dans les tous prochains mois.

---

<sup>434</sup> Rencontre du président de la République, Nicolas SARKOZY, et de la Chancelière allemande, Angela MERKEL, au Palais de l'Élysée, le 16 août 2011.

Enfin, sur le plan national, les retombées sont plutôt positives. En effet, le Chef de l'Etat apparaît comme étant un leader sur la scène européenne et met sous pression l'opposition socialiste qui refuse la constitutionnalisation de la « règle d'or » et semble ainsi rechercher à la décrédibiliser sur cette question essentielle de la bonne gestion budgétaire et financière à l'approche d'une échéance électorale majeure.

A partir de ce constat, seule la voie européenne apparaît comme la seule alternative crédible pour voir enfin aboutir l'introduction d'une « règle d'or » budgétaire au niveau constitutionnel.

## **Section 2 : Les bienfaits et incertitudes autour de la constitutionnalisation des règles budgétaires**

L'élévation au plus haut niveau de la hiérarchie des normes de plusieurs règles de gestion des finances publiques apparaît aux yeux de certains comme une impérieuse nécessité pour ne pas dire comme l'ultime recours pour remédier efficacement à la spirale de l'endettement public. En effet, nombreux sont ceux qui recommandent avec force et convictions l'instauration d'une « règle d'or » au niveau constitutionnel. La Constitution revêt un caractère suprême incontestable. Elle est identifiée comme étant une norme respectable et respectée ce qui n'est pas anodin au regard du manque de rigueur flagrant des gouvernements français successifs qu'ils soient de droite ou de gauche et ce depuis la fin des années 70.

Ainsi, la constitutionnalisation apparaît comme étant la dernière solution juridique viable pour contraindre plus fermement encore les dirigeants politiques. En effet, les règles budgétaires se sont succédées au gré de textes juridiques variés sans grande efficacité jusqu'ici. Nombreux sont ceux qui pensent que le moment est venu d'aller plus loin encore. Cela passe donc par l'introduction de règles budgétaires dans le texte fondamental. Cette volonté d'inscription au plan constitutionnel d'une « règle d'or » n'est donc pas anodine et relève d'une décision de limiter, de manière durable et plus rigide qu'une simple règle législative, l'action des pouvoirs publics. Néanmoins ce qui apparaît comme étant la clé de l'assainissement de nos finances publiques n'en reste pas moins un mécanisme sur lequel nous avons un faible recul mais qui semble toutefois déboucher sur des résultats

encourageants (1<sup>er</sup>§) et qui peut s'avérer dans le même temps être problématique à plusieurs égards (2<sup>ème</sup>§) au point que l'on pourrait se demander si cette règle n'est pas davantage un artifice politique qu'une véritable nécessité (3<sup>ème</sup>§).

### **1<sup>er</sup>§. Des expériences constitutionnelles étrangères encourageantes mais encore timides**

Parmi les Etats ayant décidé de constitutionnaliser certaines normes budgétaires, l'Allemagne est très souvent citée en exemple (A) mais le cas de la Suisse mérite également d'être mentionné (B). Ces deux Etats européens ont opté il y a plusieurs années non pas pour une véritable « règle d'or » mais pour un dispositif de « frein à l'endettement » intégré dans leur Constitution.

#### **A. Le dispositif allemand de l'article 115 de la Loi fondamentale**

L'exemple allemand est souvent repris dans les manuels, les articles de doctrine ou encore dans les colloques portant sur les finances publiques, comme étant un modèle en matière de constitutionnalisation de règles budgétaires contraignantes. Ce phénomène est d'autant plus accentué que l'Allemagne se distingue par des finances publiques relativement saines en comparaison de ses voisins européens. La rigueur budgétaire allemande est enviée dans nombre de pays européens et tout particulièrement dans le contexte de crise des dettes souveraines qui sévit actuellement en Europe et ce depuis 2010.

L'Allemagne, à la fin des années 60<sup>435</sup>, a adopté une règle budgétaire imposant que le déficit public n'excède pas le montant de l'investissement public brut. En effet, le premier paragraphe de l'article 115 de la Loi fondamentale prévoyant cette « règle d'or » constitutionnelle disposait que « (...) *Le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget ; il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global. Les modalités sont réglées par une loi fédérale* ».

---

<sup>435</sup> Révision constitutionnelle de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, en 1969.

Cette règle était néanmoins assortie d'un certain nombre d'exceptions qui n'ont fait que contribuer à la priver de sa portée.

Deux facteurs peuvent expliquer le caractère non concluant de cette expérience constitutionnelle en Allemagne. En effet, il semblerait que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale n'y soit pas totalement étrangère. Celle-ci, dans le cadre de sa jurisprudence, n'a pas imposé le respect rigoureux de cette « règle d'or » au pouvoir politique et en a même permis une application très souple en admettant largement le recours à la notion de « *perturbation de l'équilibre économique global* »<sup>436</sup>. De plus, il apparaît que les effets de cette règle n'ont pas été concluants en « *raison de la dépréciation des actifs publics qui en sape le fondement en ne permettant plus de justifier l'accroissement de la dette par un accroissement corrélatif de ces actifs* »<sup>437</sup>.

Face aux carences du dispositif prévu à l'article 115 de la Loi fondamentale, la République fédérale d'Allemagne s'est dotée d'un mécanisme constitutionnel d'encadrement budgétaire destiné à réduire le recours à l'endettement pour équilibrer les budgets publics<sup>438</sup>. Le terme allemand « *Schuldenbremse* », frein à la dette, est alors employé pour qualifier le cadre juridique contraignant mis en place lors de la révision constitutionnelle du 10 août 2009. Réforme qui fait suite à une première révision menée en 2006 qui avait modifié l'article 109 al. 2 de la Loi fondamentale pour y intégrer l'objectif budgétaire communautaire : « *La Fédération et les Länder accomplissent ensemble les obligations de la République fédérale d'Allemagne qui résultent des actes juridiques de la Communauté européenne pris sur le fondement de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne en vue de respecter la discipline budgétaire et dans ce cadre ils tiennent compte des exigences de l'équilibre de l'ensemble de l'économie* ».

La nouvelle règle issue de la seconde révision constitutionnelle de 2009 s'applique à l'Etat fédéral mais aussi aux Länder. En revanche, elle n'a pas vocation à s'appliquer aux communes, ni aux organismes de sécurité sociale. Elle pose deux obligations à savoir, d'une part, que le déficit structurel de l'Etat fédéral soit inférieur ou égal à 0,35% du PIB à compter

---

<sup>436</sup> Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2000, p. 17.

<sup>437</sup> Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht April 2005, Frankfurt am Main 2005, S. 26 f.

de 2016, et, d'autre part, que les comptes des Länder soient à l'équilibre structurel à compter de 2020. On constate assez rapidement qu'il y a une différence de traitement entre l'Etat fédéral et les entités fédérées.

Les nouvelles dispositions visant à garantir le principe d'un quasi-équilibre budgétaire s'agissant de la Fédération vont progressivement entrer en vigueur à partir du budget 2011 pour s'appliquer strictement à partir du budget 2016. Pour ce qui est des Länder, la date d'entrée en vigueur est fixée à 2020<sup>439</sup>. Il apparaît donc très clairement que nous ne disposons pas du recul nécessaire pour apporter un jugement sur l'efficacité de ce dispositif juridique à valeur constitutionnelle. Il n'en demeure pas moins que ce dispositif constitutionnel allemand est très souvent pris en exemple en Europe et ne fait que renforcer la position d'une Allemagne réputée rigoureuse au niveau budgétaire. Le dispositif helvétique est moins connu mais connaît toutefois un certain succès qui mérite d'être abordé.

## **B. Le dispositif suisse de l'article 126 de la Constitution**

Dès 1959, la Suisse a ancré dans sa Constitution le principe selon lequel la Confédération devait équilibrer à long terme ses dépenses et ses recettes. Resté lettre morte, le Conseil fédéral et le Parlement ont souhaité mettre en place un dispositif à compter de 2003 pour mettre un terme à l'accumulation des déficits depuis le début des années 90<sup>440</sup>.

Le 2 décembre 2001, les dispositions constitutionnelles sur le frein à l'endettement ont été acceptées par près de 85%<sup>441</sup> des votants. Ce dispositif est entré en vigueur en 2003. L'article 126 de la Constitution helvétique dispose que « 1. *La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. 2. Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle. 3. Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'al. 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel*

---

<sup>438</sup> David CAPITANT, « Le frein à la dette en Allemagne », RFFP n°117, février 2012, p 152.

<sup>439</sup> Idem, p 156.

<sup>440</sup> Entre 1990 et 2005, le taux d'endettement de la Confédération est passé de près de 12% du PIB à près de 30% du PIB.

<sup>441</sup> Le peuple et les cantons ont accepté cet instrument pour la gestion des finances de la Confédération par 84,7% des voix et des majorités nettes dans les 26 cantons.

*relèvement conformément à l'art. 159, al. 3, let. C. 4. Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux al.2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes. 5. La loi règle les modalités.».*

Ainsi, le frein à l'endettement mis en place est un dispositif peu précis et très souple. Les dépenses ne doivent pas être plus élevées que les recettes sur l'ensemble du cycle conjoncturel. De plus, ce frein à l'endettement tient compte de la conjoncture en corrigeant les recettes déterminantes pour calculer les dépenses au moyen d'un facteur conjoncturel.

Alors que ce dispositif constitutionnel fête ses 10 ans en 2013, il apparaît très clairement que les résultats sont au rendez-vous. Après avoir enregistré une hausse vertigineuse de sa dette publique dans les années 90 passant de 30% du PIB en 1990 à près de 56% en 2003, les finances publiques helvétiques ont connu une réelle embellie passant à une dette publique de 36% en 2012 soit une réduction de 20 points de PIB en moins de dix ans. Ce dispositif de frein à l'endettement constitue donc une véritable « success story de la politique budgétaire<sup>442</sup> ». Un succès qui n'est toutefois pas synonyme d'approbation unanime.

Bien que disposant d'une bonne réputation au niveau international et du soutien du peuple suisse, il n'en demeure pas moins que ce frein à l'endettement divise au niveau national. En effet, présenté comme un instrument flexible, ce dispositif constitutionnel ne cesse d'être la cible de critiques. Certains parlementaires demandent un assouplissement voire même une suspension en période économique difficile. D'autres souhaiteraient qu'il ne s'applique pas à certaines tâches de la Confédération, tels que la formation ou les transports. Ces différentes positions dont le principal reproche n'est autre que le caractère trop strict de cet instrument, si elles étaient mises en œuvre, et ce d'après les partisans du frein à l'endettement, auraient pour effet de saborder un mécanisme bien rodé et menacerait gravement une politique budgétaire durable.

Les instruments allemand et suisse sont encourageants. Nombreux sont les rapports qui ont relaté ces deux dispositifs constitutionnels au moment du débat sur l'instauration d'une « règle d'or » dans la Constitution française. Souvent cités en exemple et même parfois

---

<sup>442</sup> Fiche thématique : Frein à l'endettement. « Le frein à l'endettement, une success story de la politique budgétaire », Site internet d'Economiesuisse, 23 octobre 2011.

vivement souhaités en France, il ne fait aucun doute que ces dispositifs de frein à l'endettement sont très différents de celui souhaité il fut un temps et de celui finalement introduit par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dans notre ordre juridique interne. Toujours est-il que la constitutionnalisation de règles budgétaires suscite un certain nombre de craintes qui ne sont pas dénuées de toute pertinence.

## **2<sup>ème</sup>§. Les principales craintes soulevées par une constitutionnalisation des règles de gouvernance des finances publiques**

Force est de constater que nous n'avons pas assez de recul s'agissant de la constitutionnalisation de règles budgétaires. En dépit des exemples positifs allemand et suisse cités précédemment, il subsiste malgré tout ici ou là des craintes en la matière à savoir, d'une part, la peur d'un affaiblissement de la portée de la force normative du texte constitutionnel<sup>443</sup> en cas de non-respect de la règle juridique (A) et, d'autre part, le risque d'une perte de la souveraineté budgétaire du Parlement (B).

### **A. La crainte d'un affaiblissement de la portée normative du texte constitutionnel**

La Constitution est la loi fondamentale d'un Etat qui définit les droits et libertés des citoyens ainsi que l'organisation des pouvoirs publics. C'est elle qui précise le fonctionnement des institutions et les relations qui existent entre elles. Située au sommet de la hiérarchie des normes, la Constitution jouit d'une légitimité incontestable. Lors du débat sur l'instauration d'une règle d'équilibre budgétaire dans la Constitution du 4 octobre 1958, une crainte a été soulevée à savoir qu'il existe un risque de dévalorisation du texte constitutionnel comme celle qu'a connue la loi<sup>444</sup>.

---

<sup>443</sup> V.A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », RFFP, n°112, nov.2010, p.176.

<sup>444</sup> B. MATHIEU, « Faut-il constitutionnaliser la règle d'équilibre budgétaire ? », RFFP, n°117, fév. 2012, p. 166.

Ainsi, en cas de non-respect de ces règles budgétaires inscrites dans le marbre constitutionnel, on peut légitimement craindre une réduction de la portée de la force normative du texte constitutionnel<sup>445</sup>. La constitutionnalisation de la règle d'équilibre des finances publiques qui aurait pour conséquence de l'assortir d'un caractère contraignant indiscutable, pose un problème dans la mesure où la notion même d'équilibre budgétaire est sujette à de multiples interprétations. Qu'entend-on par équilibre ? Chacun peut y voir ce qu'il souhaite<sup>446</sup>. De plus, on constate assez rapidement que toutes les propositions de constitutionnalisation sont assorties de dérogations en cas de conjoncture économique difficiles. Autrement dit, ce principe peut être mis entre parenthèses. Comment expliquer alors aux citoyens peu au fait des subtilités économiques et budgétaires, l'inapplication d'une règle budgétaire constitutionnelle et ce même lorsque celle-ci est expressément prévue par le texte fondamental ? Il ne fait aucun doute que cela reviendrait à participer à l'abaissement de la norme constitutionnelle et à la relativisation de la règle de droit. Bien entendu, l'opinion publique ne serait pas non plus insensible à la remise en cause de la parole politique<sup>447</sup>. De plus, le principe d'équilibre s'apparente davantage à un principe économique que juridique. Sa présence dans le texte constitutionnel qui aurait vocation à contraindre les gouvernants dans leur action en matière de finances publiques ne paraît pas justifier dans la mesure où le respect et l'application de ce principe sont étroitement dépendants de la conjoncture économique. A quoi bon insérer dans le marbre constitutionnel un principe qui a vocation à s'appliquer de manière aléatoire ?

La peur d'un affaiblissement de la portée normative de la Constitution n'est pas la seule crainte soulevée. Très souvent, le risque d'une perte de la souveraineté du Parlement en matière budgétaire est mentionné.

---

<sup>445</sup> B. JEAN-ANTOINE, « La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée », RFFP, n°117, fév. 2012, p. 66.

<sup>446</sup> V.A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », RFFP, n°112, nov.2010, p. 163-185.

## B. Le risque de perte de la souveraineté budgétaire du Parlement

Le Premier ministre, Jean-Marc AYRAULT, avant l'examen du traité budgétaire européen avait tenu à rassurer les parlementaires français le 2 octobre 2012<sup>448</sup>. Selon lui, « *le traité lui-même ne comporte aucune contrainte sur le niveau de la dépense publique. Il n'impose pas davantage de contrainte sur sa répartition. Il ne dicte en rien la méthode à employer pour rééquilibrer les comptes publics* » tout en martelant que « *La souveraineté budgétaire restera au Parlement de la République française !* ». Si le chef du gouvernement français a tenu à réaffirmer avec force que le Parlement ne perdrait pas sa souveraineté budgétaire c'est que les craintes étaient nombreuses que ce soit dans les rangs de l'opposition ou dans ceux de la majorité parlementaire socialiste.

Pourtant dans sa décision du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel, on l'a vu précédemment, a considéré que les stipulations du TSCG "*reprennent en les renforçant les dispositions mettant en œuvre l'engagement des Etats membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques*", adoptées dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Tout en précisant que ces stipulations "*ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire, et n'autorisent pas de tels transferts. Pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.* »

Bien que le Conseil constitutionnel ait écarté certaines craintes, il n'en demeure pas moins que l'on peut légitimement s'interroger sur le fait de savoir si l'introduction de ces règles contraignantes ne comporte pas un risque de porter atteinte à la souveraineté du Parlement. En effet, à partir du moment où l'équilibre des finances publiques est inscrit dans des dispositions organiques, c'est-à-dire de valeur supérieure aux lois ordinaires dans la hiérarchie des normes, on est en droit de se demander si les parlementaires vont pouvoir influencer sur les politiques budgétaires avec la même force tout en précisant que cette liberté était déjà fortement encadrée notamment en raison de la rationalisation du parlementarisme dès les débuts de la Vème République. Constitutionnaliser une règle budgétaire revient à en faire un mécanisme visant à automatiser les choix budgétaires et obéit alors davantage à une

---

<sup>447</sup> Idem

<sup>448</sup> Déclaration du Premier ministre français, Jean-Marc AYRAULT, sur les nouvelles perspectives européennes, 2 octobre 2012, Assemblée nationale.

logique économique et purement gestionnaire qu'à une logique politique et juridique privilégiant la décision politique libre<sup>449</sup>. Ainsi, la constitutionnalisation laisserait peu de marge de manœuvre aux parlementaires. Il ne faut pas oublier que l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen exige de laisser les parlementaires débattre annuellement du montant des ressources et des charges de l'Etat. On se dirigerait alors vers une autolimitation renforcée du Parlement en matière budgétaire<sup>450</sup>.

Ainsi, les craintes relatives à la constitutionnalisation des règles budgétaires sont réelles et fondées. Cette constitutionnalisation souvent prônée comme étant l'ultime recours des gouvernants nécessaire pour assainir efficacement les finances publiques n'est-elle pas en réalité qu'un simple artifice politique ?

### **3<sup>ème</sup>§. Le caractère artificiel de la constitutionnalisation d'une règle budgétaire**

La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire pourrait s'apparenter davantage à un artifice politique<sup>451</sup> plutôt qu'à une véritable réforme d'ampleur dont l'objectif consisterait à assainir durablement nos finances publiques. En effet, la non-inscription d'une telle règle dans le corpus juridique et particulièrement dans le texte fondamental pourrait avoir deux conséquences majeures à savoir, d'une part, donner plus de marge de manœuvre aux gouvernants, et, d'autre part, discréditer leur action ainsi que leurs intentions d'assainir durablement les finances publiques<sup>452</sup>. L'opinion publique est très sensible à la bonne gestion des deniers publics. Un gouvernement qui se risquerait à négliger cet aspect surtout dans un contexte de crise économique et financière sans précédent connaîtrait immédiatement une forte impopularité si toutefois ce n'était pas déjà le cas.

On l'a vu précédemment, le principe d'équilibre est sujet à des interprétations multiples et appelle des exceptions notables. Son efficacité n'est donc pas pleinement garantie. Pourquoi les gouvernants se précipiteraient-ils sur la constitutionnalisation d'un tel principe si ce n'est pour redorer leur blason ? Quoi de mieux qu'un principe « contraignant »

---

<sup>449</sup> M. BOUVIER, « La règle d'or : un concept à construire ? », RFFP, n°113, février 2011, p. V.

<sup>450</sup> A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », RFFP, n°112, nov. 2010, p.

<sup>451</sup> J.-Ph FELDMANN, « Constitutionnaliser l'équilibre budgétaire : nécessité ou artifice ? », article du site de l'Institut de recherches économiques et fiscales, 12 mai 2011.

intégré dans le texte fondamental pour restaurer la confiance des gouvernés ? Cette constitutionnalisation apparaît à bien des égards comme étant l'ultime recours dont disposent les gouvernants dans un contexte de crise sans précédent qui laisse la part belle à l'explosion des déficits et de la dette publics.

Les règles budgétaires n'ont eu de cesse de s'amonceler les unes sur les autres depuis les débuts de la Vème République sans parvenir à une maîtrise et plus largement à un assainissement durable de nos finances publiques. Après avoir tout tenté ou donné l'impression d'avoir tout tenté, la seule solution semble consister à se reposer sur le texte juridique le plus élevé de la hiérarchie des normes. Texte qui bénéficie d'une suprématie incontestable en droit interne et qui permettrait de pallier – du moins en apparence – aux dysfonctionnements décisionnels de nos gouvernants. Il ne fait aucun doute que l'encadrement normatif de nos politiques budgétaires connaît un certain nombre de lacunes. La situation actuelle de nos finances publiques n'en est-elle pas la preuve ? Il semblerait que tous ces éléments nous amènent à nous interroger sur la pertinence de recourir ou non à des règles juridiques pour résoudre une crise des finances publiques qui s'inscrit dans la durée et qui n'a de cesse de s'amplifier.

---

<sup>452</sup> B. JEAN-ANTOINE, « La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée », RFFP, n°117, fév. 2012, p. 66-67.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

La Loi organique relative aux lois de finances, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ou encore la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ont contribué incontestablement au renforcement des prérogatives du Parlement en matière budgétaire. Bien que la LOLF ait quelque peu ébréché l'omnipotence du gouvernement en lui astreignant de nouvelles exigences procédurales cela n'a pas pour autant remis fondamentalement en question le déséquilibre des pouvoirs instauré par les constituants de 1958 au bénéfice du gouvernement. Au final, celui-ci conserve toute sa place dans la procédure budgétaire et y joue une très forte influence malgré l'assouplissement de l'article 40 de la Constitution. La renaissance parlementaire tant annoncée s'est en réalité fracassée sur les règles budgétaires intrinsèques à la rationalisation du parlementarisme. Règles qui viennent principalement agir au niveau de la procédure budgétaire pour contraindre et limiter les marges de manœuvre des parlementaires conservant une réputation tumultueuse héritée des précédentes Républiques. Certains auteurs iront même jusqu'à dire que cette pseudo renaissance est allée jusqu'à participer à un certain renforcement du Gouvernement. Le contexte de crise qu'ont connu la France et l'Europe en 2010 a amené l'exécutif à s'interroger sur les mécanismes juridiques, les règles budgétaires qui pourraient contribuer à l'assainissement des finances publiques. Il s'agissait autrement dit de trouver un moyen de s'auto discipliner. Le gouvernement n'hésitera pas à adopter des règles budgétaires visant à le contraindre et ce de manière graduelle. Règles qui seront introduites en matière quasi-constitutionnelle et constitutionnelle.

## CONCLUSION DU TITRE PREMIER

L'étude des règles juridiques adoptées en matière procédurale et destinées à garantir une discipline budgétaire a permis d'aborder deux approches sensiblement opposées qui s'inscrivent dans des contextes différents et qui ne reposent pas sur les mêmes motivations. En effet, une première génération de règles budgétaires procédurales est apparue concomitamment à la rationalisation du parlementarisme rationalisé. Autrement dit, ces mécanismes juridiques introduits dans la Constitution de 1958 poursuivaient initialement un but qui n'est plus tout à fait le même aujourd'hui. Au départ, ces règles juridiques cherchaient à encadrer les pouvoirs du Parlement pour permettre d'assurer la stabilité et l'efficacité gouvernementales. Cependant, ces mécanismes, bien que concourant toujours à la mission qui leur est dévolue depuis leur origine, s'avèrent être aujourd'hui de véritables règles budgétaires s'inscrivant dans une volonté de satisfaire à une certaine discipline budgétaire tournée vers une réduction des déficits et de l'endettement publics et recherchant l'équilibre budgétaire.

La Vème République a aussi vu le gouvernement être maintenu dans son rôle de maître du jeu budgétaire et c'est justement pour cette raison qu'il a décidé de s'imposer des contraintes par le biais de règles budgétaires. En effet, la puissance du gouvernement dans le processus budgétaire a poussé ce dernier, dans un contexte budgétaire et financier particulièrement fragilisé en raison de la montée inexorable de la dette publique, à le contraindre à une plus grande vertu budgétaire et à introduire des mécanismes automatiques échappant ainsi à toute faiblesse humaine. Initialement instaurées par des lois organiques, les règles budgétaires ont ensuite été consacrées dans la Constitution elle-même notamment à son article 34. Bien que le pouvoir politique en place en 2011 avait impulsé une vraie dynamique afin d'inscrire la « règle d'or » dans le marbre constitutionnel, celle-ci ne verra finalement pas le jour faute de majorité qualifiée au Congrès. Etant entendu que le Gouvernement cherche depuis 2001 à s'auto contraindre de manière toujours plus forte comme en témoigne le passage de la LOLF à un objectif d'équilibre des comptes publics en 2008 à une volonté d'instaurer une règle d'équilibre contraignante dans le texte constitutionnel.

## Titre second

# Les règles juridiques destinées à influencer sur les politiques budgétaires

A côté des règles budgétaires procédurales existe une seconde génération de règles budgétaires à savoir « les règles substantielles » ayant vocation à intervenir directement sur les différents leviers des politiques budgétaires tels que les recettes, les dépenses, le solde ou encore la dette. Ces règles budgétaires vont donc influencer sur ces différents agrégats afin de participer à la réduction des déficits et de l'endettement publics et ainsi parvenir à l'équilibre budgétaire.

Ces règles budgétaires substantielles se sont développées dans un premier temps dans le cadre de la construction européenne. En effet, le développement d'une Europe économique avec notamment l'instauration de l'Union économique et monétaire (UEM) en juillet 1990 va conduire les Etats membres à s'inscrire progressivement dans une discipline budgétaire européenne<sup>453</sup> destinée à garantir la cohérence et la solidité de cette union dans laquelle un Etat rencontrant des difficultés budgétaires peut fragiliser l'ensemble et ainsi compromettre la situation des autres Etats membres. La situation budgétaire des Etats est donc placée sous l'étroite surveillance des instances européennes qui sont chargées de veiller au respect des critères de convergence arrêtés initialement par le traité de Maastricht de 1992. A partir de cette date, les règles budgétaires européennes ne vont pas cesser de se multiplier et de se renforcer afin de répondre aux nouvelles exigences mais également afin de faire face à une crise économique et financière d'une très grande ampleur en 2008 qui débouchera sur une crise des dettes souveraines en 2010. Ces sujétions européennes en matière budgétaire (**Chapitre I**) vont conduire la France à adopter dans son ordonnancement juridique interne des règles budgétaires afin de pouvoir respecter les exigences européennes. En effet, plusieurs mécanismes nationaux d'incitation à une bonne gestion des finances publiques vont voir le

---

<sup>453</sup> J. MOLINIER, « La discipline budgétaire en droit européen », Petites affiches, 17 septembre 1997, n°112, p.32 et s. J-B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP, 1<sup>er</sup> novembre 2012, n°120, p.167 et s.

jour parallèlement (**Chapitre II**). Ces mécanismes découlent des règles budgétaires européennes. Ainsi, les règles budgétaires nationales destinées à intervenir directement au niveau des politiques budgétaires et non de la procédure, se introduites principalement dans le cadre des lois de programmation des finances publiques. Certaines, en revanche, résulteront de la simple pratique politique.

# Chapitre I.

## Les sujétions européennes en matière budgétaire

Les règles budgétaires d'origine européenne ont pour but de contraindre les gouvernements dans la mise en œuvre de leurs politiques budgétaires. Ces contraintes communautaires passent principalement par la lutte contre les déficits publics excessifs et interviennent tout particulièrement au niveau du solde budgétaire en posant des limites à ne pas franchir et des sanctions en cas d'éventuel franchissement. A l'origine, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne en 1992 faisait référence à l'obligation qui était faite aux Etats membres de l'Union de « *s'efforcer d'éviter les déficits publics excessifs*<sup>454</sup> ». C'est alors la consécration d'une véritable discipline budgétaire<sup>455</sup> à l'échelon supranational.

Le caractère très général et imprécis de ces règles juridiques repose essentiellement sur la question de la souveraineté des Etats membres de l'Union européenne. Depuis très longtemps, l'Europe fait l'objet de débats incessants sur son caractère présumé fédéral. On distingue très souvent les partisans d'une véritable Europe fédérale d'un côté, et, de l'autre, les souverainistes profondément attachés à la souveraineté de leur Etat. Cette opposition farouche entre fédéralistes et souverainistes à laquelle on peut ajouter la poussée du nationalisme à travers toute l'Europe notamment en période de crise a conduit les dirigeants européens à limiter le caractère contraignant des règles supranationales pour ne pas laisser penser qu'ils auraient tiré un trait sur la souveraineté de leur Etat. Le Doyen George VEDEL évoquait la « *prise au piège* » des souverainetés<sup>456</sup>. Selon lui, la construction européenne repose sur deux exigences à savoir, d'une part, qu'une Europe politique en vue d'éviter le retour de la guerre exige la limitation de la souveraineté, et, d'autre part, que la réussite de l'entreprise européenne exige l'adhésion des Etats. Autrement dit, il faut limiter la

---

<sup>454</sup> Article 109 E-4 du traité C.E.

<sup>455</sup> J. MOLINIER, « La discipline budgétaire en droit européen », Petites affiches, 17 septembre 1997 n°112, p.32.

<sup>456</sup> G. VEDEL, « Les racines de la querelle constitutionnelle sur l'élection du Parlement européen », Pouvoirs, 1977, p. 26.

souveraineté sans véritablement s'en rendre compte<sup>457</sup>. C'est toute la difficulté de la démarche.

Cette prudence a pour conséquence des débats interminables ainsi que des négociations très longues, le tout pour parvenir à des compromis de compromis et ainsi déboucher inévitablement sur des règles minimales. Quoiqu'il en soit, ces règles qui avaient initialement pour objet d'instaurer une véritable discipline budgétaire dans une Europe économique en construction (**Sous-Chapitre I**) sont très rapidement apparues insuffisantes voire désuètes dans un contexte de crise sans précédent et ont donc fait l'objet d'un approfondissement (**Sous-Chapitre II**).

### **Sous-Chapitre I : L'instauration de règles contraignantes visant à assurer une discipline budgétaire dans une Europe économique en construction**

Les règles supranationales régissant la politique budgétaire de la France sont peu nombreuses et trouvent principalement leur origine dans le Traité de Maastricht de 1992 complété par le pacte de stabilité et de croissance mis en place en 1997, lui-même modifié par plusieurs textes dont le plus récent, le TSCG de 2012. L'objectif recherché consiste alors à promouvoir une discipline budgétaire en vue de maintenir une certaine cohésion au sein de l'Union européenne et tout particulièrement au sein de la zone euro en raison de l'instauration de la monnaie unique, l'euro.

Depuis 1992, les règles n'ont eu de cesse d'évoluer au gré des traités internationaux âprement négociés en vue de renforcer une discipline budgétaire qui n'en était pas vraiment une. La récente crise de 2008 n'a fait qu'accentuer davantage ce phénomène et a mis en lumière les entorses aux règles établies que ce soit en raison des assouplissements répétés ou des concessions accordées aux Etats réputés les plus vertueux.

Les premières contraintes communautaires en matière de finances publiques ont fait leur apparition avec le traité sur l'Union européenne (TUE) signé le 7 février 1992 après un accord

---

<sup>457</sup> F. CHALTIEL, « De la souveraineté nationale à la souveraineté supranationale », Petites affiches, 10 juillet 2008 n°138, p.75.

conclu lors du Conseil européen de Maastricht, en décembre 1991, et entré en vigueur le 1er novembre 1993 (**Section 1**). Ce traité de Maastricht établit en effet plusieurs critères de convergence parmi lesquels figurent notamment deux relatifs à la situation des finances publiques à savoir, d'une part, un déficit public annuel inférieur à 3% du PIB, et, d'autre part, une dette publique inférieure à 60% du PIB. Au regard de l'insuffisance de ces dispositions juridiques, le traité d'Amsterdam de 1997 viendra compléter et préciser ce TUE et instaurera notamment le pacte de stabilité et de croissance (**Section 2**).

### **Section 1 : Les premières contraintes communautaires de maîtrise des déficits et de l'endettement publics justifiées par une exigence de convergence**

L'Europe communautaire en faisant le choix du libéralisme économique s'est inscrite dans une logique qui est celle de l'économie de marché. Autrement dit, priorité est faite à l'offre concurrentielle dans un environnement monétaire stable. A partir de ce postulat, tous les Etats membres sont à la fois concurrents et nécessairement solidaires<sup>458</sup>. Ainsi, tout dysfonctionnement dans un pays risque – par effet de dominos – de se propager dans l'ensemble de la Communauté<sup>459</sup>.

La construction européenne et tout particulièrement la construction progressive d'un marché commun puis d'un marché unique à partir de 1993 a eu un impact direct sur les finances publiques françaises comme sur celles des autres Etats membres<sup>460</sup> (**1<sup>er</sup> §**). Cette première période de la construction européenne (1958-1993) a exercé une pression à la baisse significative sur les recettes et a influé sur les dépenses, mais de façon beaucoup moins nette<sup>461</sup>. Ainsi, l'équilibre du système de finances publiques français s'en est trouvé considérablement fragilisé et a nécessité une étroite surveillance opérée dans un premier temps par le traité de Maastricht (**2<sup>ème</sup> §**).

---

<sup>458</sup> M.BOUVIER, « Union européenne : la solidarité financière ou l'aventure ! », RFFP n°120, novembre 2012, P.V.

<sup>459</sup> M.BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, J.P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ Lextenso éditions, 10<sup>ème</sup> édition, p.176.

<sup>460</sup> B. CHEVAUCHEZ, « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques. Une mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », RFFP n°68, décembre 1999, L'Union européenne et les finances publiques nationales, p.40.

<sup>461</sup> Idem, p.42.

## **1<sup>er</sup> § : L'incidence directe de la construction européenne sur le système des finances publiques français**

La construction européenne s'est faite initialement sur une base économique. Deux des principes fondamentaux du marché commun – libre circulation et libre concurrence – auront eu un impact direct sur nos finances publiques<sup>462</sup>. La mise en compétition induite par le marché commun puis par le marché unique a eu des conséquences réelles sur les finances publiques nationales (A) tout comme l'introduction de la monnaie unique par la suite qui n'a fait qu'aggraver une situation déjà bien fragilisée (B).

### **A. Une mise en compétition fragilisant l'équilibre du système de finances publiques**

Nos prélèvements obligatoires ont été mis en compétition avec ceux de nos partenaires européens suite à l'instauration du marché commun puis du marché unique en 1993. En effet, en vertu du principe de libre circulation, les produits et les facteurs de production se sont trouvés immergés dans une vaste compétition sur un marché sans frontière<sup>463</sup>. Cette libre circulation a introduit plusieurs changements majeurs au niveau budgétaire qui n'ont pas été sans conséquences sur l'équilibre des finances publiques nationales. Les ressources de l'Etat ont enregistré une baisse significative pour plusieurs raisons et les charges ont quant à elles enregistré une baisse mais beaucoup moins nette. Ainsi, la baisse limitée des dépenses conjuguée à une baisse significative des recettes n'ont fait que contribuer à la dégradation de notre équilibre budgétaire.

S'agissant des recettes, l'harmonisation de la TVA, l'organisation de la baisse des taux de l'impôt sur les sociétés et l'harmonisation de l'épargne, elle aussi à la baisse, se sont avérées être extrêmement coûteuses pour le budget de l'Etat. Toutes ces mesures d'harmonisation européenne ont contribué à la baisse des recettes de l'Etat de l'ordre de 2%

---

<sup>462</sup> B. CHEVAUCHEZ, « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques. Une mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », RFFP n°68, décembre 1999, L'Union européenne et les finances publiques nationales, p.40.

<sup>463</sup> Idem, p. 40.

du PIB<sup>464</sup>. Plusieurs remarques méritent d'être formulées au sujet des conséquences de cette harmonisation. Cette baisse des recettes de l'Etat a nécessairement contribué à la dégradation de notre équilibre budgétaire bien qu'il soit difficile de le prouver de manière irréfutable. Cette harmonisation, bien qu'ayant contribué à la baisse des recettes de l'Etat, a conduit à des hausses de recettes dans les pays dont le taux de pression fiscale était inférieur à la moyenne. Cela a été le cas de l'Allemagne en particulier. Enfin, si l'harmonisation fiscale européenne a été budgétairement défavorable à la France cela repose surtout sur le fait que son niveau général de prélèvements obligatoires est supérieur à la moyenne européenne et qu'ils sont plus concentrés sur les impôts indirects et, d'une façon générale, sur des produits et facteurs de production les plus « mobiles » et donc soumis à compétition fiscale<sup>465</sup>.

S'agissant des dépenses publiques, le principe de libre concurrence introduit dans le cadre du marché unique n'a pas été non plus sans conséquences même si la diminution des dépenses n'a pas atteint l'ampleur de la diminution des recettes évoquée précédemment. Cet impact sur les dépenses repose essentiellement sur la limitation étroite des possibilités de subventions publiques à des activités privées ou encore sur l'encadrement strict des monopoles publics

Ainsi, nous venons de le voir, la mise en compétition des Etats membres a contribué à fragiliser l'équilibre de notre système de finances publiques. La construction européenne ne s'étant pas arrêtée à l'instauration d'un marché unique, il convient de s'attarder un instant sur l'impact des autres étapes de cette construction. Il semblerait que la mise en place de la monnaie unique, nouvelle phase de la construction européenne, n'ait fait qu'aggraver encore l'équilibre budgétaire.

---

<sup>464</sup> Ibis, p.41.

<sup>465</sup> B. CHEVAUCHEZ, « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques. Une mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », RFFP n°68, décembre 1999, L'Union européenne et les finances publiques nationales, p.41.

## **B. L'aggravation du système par la mise en place de la monnaie unique**

Le rapport Werner d'octobre 1970 a été le point de départ d'une réflexion sur une union monétaire européenne dans un contexte de crise monétaire internationale. Ce rapport a tiré deux enseignements des crises monétaires précédentes à savoir, d'une part, que la suppression des frontières intra-communautaires avait conduit à une interdépendance croissante des économies ; mais que, d'autre part, les politiques économiques étaient restées nationales<sup>466</sup>. Le rapport concluait qu'à elle seule la politique économique de chaque Etat membre était totalement impuissante à maîtriser des crises dont l'origine se situait dans d'autres Etats. La mise en œuvre d'une politique monétaire unifiée s'est faite par étapes successives **(1)** et n'a pas été sans la recherche d'un équilibre afin de ne pas participer à des dérapages des finances publiques nationales **(2)**.

### **1. D'une simple coordination monétaire à l'instauration d'une monnaie unique**

Conclu entre les Banques centrales en avril 1972, l'accord de Bâle consistait à assurer une stabilisation relative des monnaies entre elles dans une situation de changes flottants. On parlait alors de « serpent monétaire ». Cet accord avait deux finalités : d'une part, l'écart instauré entre les monnaies ne devait jamais dépasser 2,25%, et, d'autre part, une entraide mutuelle entre les pays membres était instituée. Cette dernière pouvait prendre diverses formes à savoir un soutien monétaire à court terme ou encore un concours financier à moyen terme fondé sur l'article 108 du traité de Rome et accordé par le Conseil sur proposition de la Commission<sup>467</sup>. Présentant de nombreux inconvénients, en particulier celui d'un seuil de divergence trop contraignant, ce « serpent » a été remis en cause à partir de 1978. En effet, ce système n'avait pas apporté le remède attendu au flottement désordonné des monnaies européennes qui compromettait la politique agricole.

Il faut donc attendre 1978 pour assister à la reconstruction d'une politique monétaire commune et voir la création du système monétaire européen (SME). Trois volets principaux

---

<sup>466</sup> M.BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, J.P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ Lextenso éditions, 10<sup>ème</sup> édition, p.184.

<sup>467</sup> Idem, p.185.

ont été mis en place dans le cadre de ce SME. Dans un premier temps, ce système prévoyait la création d'un instrument de mesure commun aux monnaies participantes : l'ECU (European Currency Unit). Ce dernier servait d'unité de compte pour les opérations du SME et d'instrument de règlement entre les autorités monétaires de la CEE. Dans un deuxième temps, le SME définissait des limites de flottement. Deux innovations ont été introduites par rapport au serpent monétaire. Les marges de flottement autorisées entre les monnaies étaient élargies et l'écart à un instant donné entre deux monnaies pouvait atteindre 4,50%. Enfin, dans un troisième temps, le SME mettait en place une entraide monétaire. Les Etats membres s'accordaient mutuellement des facilités de crédit à court terme d'un volume illimité.

Après plusieurs années d'application, le bilan du SME est considéré comme étant dans l'ensemble positif. Il a surtout imposé une discipline aux Etats membres et servi de rempart contre les politiques budgétaires laxistes<sup>468</sup>.

Le principal objectif du traité de Maastricht était de constituer un espace monétaire européen homogène. Deux rapports ont constitué une véritable base de réflexion sur ses modalités de réalisation : d'une part, le rapport Otmar Franz sur l'intégration monétaire européenne, et, d'autre part, le rapport du comité Delors, adopté par la Commission en avril 1990.

La création d'une monnaie unique s'est faite en trois phases successives prévues par les accords de Maastricht. Dans un premier temps, il s'agissait d'améliorer la coordination des politiques économiques et monétaires des Etats membres, et de renforcer l'homogénéité du SME. Pour ce faire, il fallait obtenir le plus grand nombre de participants possible. Dans un deuxième temps, il fallait opérer une phase de transition. Elle s'est déroulée du 1<sup>er</sup> janvier 1994 et s'est achevée en 1998. Une nouvelle institution a été créée, l'Institut Monétaire Européen (IME), qui était chargé de préparer techniquement le passage à la phase finale de l'union économique et monétaire. Enfin, la troisième et dernière étape a vu l'aboutissement du processus d'intégration monétaire. Le Conseil européen a arrêté la liste des 11 pays<sup>469</sup> en

---

<sup>468</sup> Ibis, p. 188.

<sup>469</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal.

mesure d'adopter la monnaie unique au 1<sup>er</sup> janvier 1999 rejoints par la Grèce en 2001 puis la Slovénie en 2007, Chypre et Malte en 2008, la Slovaquie en 2009.

## **2. La difficile recherche d'un équilibre des finances publiques nationales suite à l'instauration de la monnaie unique**

L'instauration d'un espace monétaire unique et l'exigence de convergence ont justifié l'étroite surveillance européenne des politiques budgétaires nationales menées par les Etats membres. Deux limites formelles ont été fixées par le traité de Maastricht à savoir un déficit public inférieur à 3% du PIB et une dette publique inférieure à 60% du PIB. Ces limites sonnent le glas des politiques budgétaires discrétionnaires. Bien qu'elles viennent limiter fortement le recours à l'emprunt et par là même le ratio Dépenses publiques/PIB<sup>470</sup>, il n'en demeure pas moins que le choix des dépenses publiques reste sous le contrôle des gouvernements nationaux tout comme la gestion des dépenses. Dans un tel contexte d'internationalisation des échanges accompagné de l'instauration d'une monnaie unique, il apparaît essentiel d'assurer une solidarité et une cohérence entre les Etats membres.

L'avènement d'une monnaie unique européenne doit nécessairement impliquer une coordination des politiques budgétaires nationales. Pour ce faire, le traité de Maastricht va mettre en place un encadrement normatif visant à prévenir tout risque de dérapage des déficits publics et de l'endettement public et ainsi assurer la soutenabilité des finances publiques des Etats membres de la zone euro.

### **2<sup>ème</sup> § : Les prémices d'un encadrement normatif des politiques budgétaires nationales**

La consécration du principe d'une monnaie unique européenne au sein d'une zone euro par le traité de Maastricht –signé le 2 février 1992, ratifié par la France en septembre 1992 par référendum et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993 pour être totalement parachevée nécessitait une plus grande convergence entre les politiques économiques des Etats membres.

---

<sup>470</sup> B. CHEVAUCHEZ, « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques. Une mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », RFFP n°68, décembre 1999, L'Union européenne et les finances publiques nationales, p. 43.

Ainsi, la participation à l'Union économique et monétaire (UEM) impose le respect d'une discipline économique et budgétaire stricte et nécessite que des « critères de convergence » soient remplis **(A)** tout en mettant en place des mécanismes juridiques visant à s'assurer de leur respect **(B)**.

### **A. Les critères de convergence du traité de Maastricht**

Le traité de Maastricht de 1992 met en place plusieurs critères basés sur des indicateurs économiques que doivent respecter les pays membres de l'Union européenne candidats à l'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM) européenne, la zone euro. Ces critères, au nombre de quatre sont définis dans l'article 121 du traité instituant la Communauté européenne (TCE).

Jugés indispensables dans le cadre de l'UEM, ils ont pour ambition de maintenir le comportement rigoureux des Etats membres concernant la dette publique. En effet, une zone monétaire dont l'endettement total paraît soutenable sur le long terme bénéficiera de taux d'intérêts faibles tout comme ses partenaires européens. Or, un problème se pose à savoir qu'une telle union incite chaque pays pris individuellement à s'endetter, en bénéficiant des taux faibles dus au comportement vertueux des autres membres, et à en faire porter le poids sur l'ensemble de ses partenaires. L'intérêt de tels critères de convergence est donc d'imposer la maîtrise de l'inflation, de la dette publique et du déficit public, la stabilité du taux de change et la convergence des taux d'intérêts<sup>471</sup>.

Chaque critère détermine une limite à ne pas dépasser. Le premier critère relatif à la stabilité des prix précise que le taux d'inflation d'un Etat membre donné ne doit pas dépasser de plus de 1,5 point celui de trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. Le second critère relatif à la situation des finances publiques impose deux limites à savoir, d'une part, que le déficit public annuel soit inférieur à 3% du PIB, et, d'autre part, que la dette publique soit inférieure à 60% du PIB. Le troisième critère relatif au taux de change interdit toute dévaluation. Enfin, le quatrième et dernier critère impose que ne

---

<sup>471</sup> Site internet de l'INSEE, définition des critères de convergence (traité de Maastricht).

doivent pas dépasser de plus de 2% ce des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Pour que ces critères soient respectés, un dispositif de surveillance multilatérale ainsi qu'une procédure pour déficit public excessif ont été mis en place.

## **B. Les mécanismes juridiques garantissant cette volonté de convergence**

La participation à l'Union économique et monétaire impose le respect d'une discipline économique et budgétaire et nécessite que les « critères de convergence » énoncés précédemment soient remplis. Pour ce faire, encore faut-il instaurer un processus de surveillance multilatérale des politiques économiques de chaque Etat membre (1) ainsi qu'un dispositif de sanction en cas de non-respect des critères établis (2).

### **1. L'institution d'un processus de surveillance multilatérale des politiques économiques**

L'article 99 du TCE, relatif à la coordination des politiques économiques des Etats membres prévoit l'adoption par le conseil de grandes orientations de politique économique (GOPE) et institue un processus de surveillance multilatérale des politiques économiques. Chaque année, les Etats membres de la zone euro doivent présenter au Conseil des ministres de l'économie et des finances un programme de stabilité donnant leurs prévisions de croissance et de politique budgétaire pour les trois années suivantes. Si le conseil constate que la politique économique d'un Etat membre n'est pas conforme au programme de stabilité, il peut lui adresser des recommandations éventuellement rendues publiques.

### **2. La mise en place d'une procédure de contrôle des déficits excessifs**

L'article 104 du TCE parachève le processus en mettant en place une procédure de contrôle des déficits publics excessifs dite « PDE ». Ainsi, l'Etat défaillant n'ayant pu contenir son niveau de déficit public en deçà de 3% du PIB peut être sanctionné au terme d'une procédure en plusieurs étapes faisant intervenir la Commission -chargée de

recommander des mesures à prendre au Conseil des ministres – et le Conseil des ministres seul compétent pour constater l'existence d'un déficit excessif et en tirer les conséquences. Le Conseil peut faire des recommandations, mais également des mises en demeure et des sanctions pécuniaires élevées, en cas de non-respect par les Etats membres de ces recommandations.

Le traité de Maastricht sera complété et modifié ultérieurement par le traité d'Amsterdam de 1997 qui instaure notamment le Pacte de stabilité et de croissance.

## **Section 2 : Le traité d'Amsterdam de 1997 et l'instauration du Pacte de stabilité et de croissance**

En 1999, lors de l'instauration de la monnaie unique, les membres de l'Union européenne ont créé des mécanismes en vue de renforcer la coordination de leurs politiques économiques. En effet, afin de réaliser l'Union économique et monétaire (UEM), les Etats membres ont consenti d'importantes concessions notamment en introduisant des règles budgétaires.

La mise en place de cette Union économique et monétaire par le Traité de Maastricht en 1992<sup>472</sup> repose sur deux volets à savoir, d'une part, la création d'une monnaie unique, l'euro, et, d'autre part, la coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union européenne à savoir notamment la croissance et l'emploi.

Afin d'atteindre ces objectifs, les Etats doivent adopter des règles contraignantes en matière de budgets. C'est le but poursuivi par le Pacte de stabilité et de croissance de 1997 qui tente d'instaurer une discipline budgétaire à laquelle doivent se conformer les Etats membres de l'Union européenne. Dès son origine, le PSC est contesté (1<sup>er</sup>§) et il faudra attendre 2005 pour qu'il soit réformé non pas pour le renforcer mais au contraire pour l'assouplir (2<sup>ème</sup> §).

---

<sup>472</sup> Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 à Maastricht et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

## **1<sup>er</sup> §. La mise en place controversée du pacte de stabilité et de croissance (PSC)**

Le 17 juin 1997, lors du Conseil européen d'Amsterdam, a été adopté le Pacte de stabilité et de croissance qui a acquis une valeur normative par l'intermédiaire de deux règlements du Conseil de l'Union européenne en date du 7 juillet 1997<sup>473</sup>. Ce pacte désigne l'ensemble des critères arrêtés par les Etats membres de la zone euro que ces derniers se sont engagés à respecter vis-à-vis de leurs partenaires. Le PSC constitue donc un instrument privilégié dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits excessifs. Son adoption s'est faite dans un climat relativement tendu au niveau européen **(A)** bien que le dispositif juridique retenu semble a priori équilibré car reposant sur « deux jambes » à savoir, d'une part, un « volet préventif », et, d'autre part, un « volet correctif » **(B)**.

### **A. Des réticences étatiques en vue de l'introduction de règles budgétaires**

L'introduction de règles de politique budgétaire dans le cadre de cette Union économique et monétaire (UEM) a suscité quelques réticences de la part des Etats membres. En effet, ces derniers n'étaient pas très favorables à l'édiction de règles contraignantes qui pourraient venir remettre en cause ou tout du moins limiter leurs marges de manœuvre en matière budgétaire. Ainsi, la question de la nécessité de ces règles budgétaires a été clairement posée. Pourquoi l'Union économique et monétaire a-t-elle besoin de règles de politique budgétaire ? Ce débat a débouché sur un certain nombre d'arguments dont la plupart sont contestés ou n'ont tout simplement pas été empiriquement prouvés.

Au titre de ces arguments controversés, certains affirment clairement que ces règles budgétaires permettent d'atteindre plus facilement un rapport avantageux, pour l'ensemble de

---

<sup>473</sup> Le pacte de stabilité et de croissance consiste en une résolution du Conseil européen adoptée le 17 juin 1997 ainsi que deux règlements (CE) du Conseil du 7 juillet 1997, pris sur le fondement des actuels articles 121 et 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les deux règlements sont les suivants : le Règlement n°1466/97 relatif à la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance et à la coordination des politiques économiques, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998 et, le Règlement n°1467/97 relatif à la procédure de déficit public excessif, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

l'économie, entre la politique budgétaire et la politique monétaire (« policy-mix »)<sup>474</sup>. D'autres insistent sur le fait que les marchés financiers disciplinent automatiquement la politique budgétaire des gouvernements. Ainsi, lorsque l'endettement s'accroît, la prime de risque et les coûts des emprunts d'Etat augmentent. Enfin, certains arguments démontrent que ces règles ont un effet positif sur les taux d'intérêt et une action stabilisatrice sur la politique budgétaire.

Toujours est-il qu'il ne fait aucun doute que ces fortes réticences étatiques n'ont fait que renforcer le manque de légitimité de ce Pacte de stabilité et de croissance et ce dès son entrée en vigueur.

### **B. Le dispositif juridique retenu par le Pacte de stabilité et de croissance**

En dépit de cette controverse sur la nécessité d'introduire des règles juridiques contraignantes au sein de la zone euro, les Etats membres de l'Union européenne ont tout de même adopté ce pacte en 1997. Il ne fait aucun doute que ce débat animé sur la nécessité d'instaurer des règles budgétaires n'a fait que fragiliser ces dernières et a conduit inévitablement à leur inefficacité future voire même à leur nécessaire modification à plus ou moins longue échéance. Au regard de ce qui vient d'être dit précédemment, on peut légitimement s'interroger sur l'avenir de règles ayant suscité un tel débat sur leur nécessité dès leur instauration.

La discipline budgétaire introduite par le PSC repose sur deux types de dispositions : un volet préventif et un volet répressif.

Que faut-il entendre par discipline budgétaire<sup>475</sup> ? Les Etats membres sont tenus d'atteindre et de conserver à moyen terme, en dépit des variations conjoncturelles, des positions budgétaires « proches de l'équilibre ou excédentaires ». Ainsi, en l'absence de fluctuation conjoncturelle extraordinaire, le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et

---

<sup>474</sup> Secrétariat d'Etat à l'économie, Direction de la politique économique. Tendances conjoncturelles, hiver 2003/04, p. 38.

<sup>475</sup> J. MOLINIER, « La discipline budgétaire en droit européen », Petites affiches, 17 septembre 1997, n°112, p.32.

le PIB ne doit pas être supérieur à 3%. De plus, le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas excéder 60%. Pour que ces règles puissent être appliquées uniformément, ces termes doivent faire l'objet d'une définition partagée par l'ensemble des Etats membres.

La dette fait donc l'objet d'une définition commune aux Etats membres de l'Union européenne. Le règlement de la Commission européenne du 22 novembre 1993<sup>476</sup>, définit la dette de la manière suivante : « *le total des dettes brutes, à valeur nominale en cours à la fin de l'année consolidée à l'intérieur du secteur des administrations publiques* ». La dette publique est donc composée de la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale<sup>477</sup>. Cette dette comprend les créances détenues par les administrations publiques mais ne comprend pas la part des dettes qui est détenue par d'autres administrations publiques. La dette est calculée sur le champ du secteur des administrations publiques dont la liste est arrêtée en France tous les ans par l'INSEE. Le déficit public se définit quant à lui comme le déficit cumulé des administrations publiques au sens retenu par la comptabilité nationale.

Le volet préventif du PSC a pour base juridique l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à la coordination des politiques économiques, et le règlement (CE) n°1466 du Conseil du 7 juillet 1997<sup>478</sup>. Il convient de préciser que ce règlement concerne l'ensemble des Etats et ce que leurs déficits soient ou non supérieur à 3 points de PIB.

Le volet préventif consiste à mettre en place une surveillance multilatérale entre Etats membres. Ces derniers doivent présenter leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année. Pour compléter ce dispositif fondé sur l'information des Etats, un système d'alerte rapide permet à l'ECOFIN<sup>479</sup>, réunissant les

---

<sup>476</sup> Règlement de la Commission européenne n°3605 du 22 novembre 1993<sup>476</sup> relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne tel que modifié par le règlement n°475/2000 du Conseil.

<sup>477</sup> Au sens de la comptabilité nationale, cela inclut en premier lieu les administrations centrales (APUC) c'est-à-dire l'Etat et les organismes divers d'administrations centrales (ODAC). En second lieu, sont incluses les administrations publiques locales (APUL) à savoir les collectivités territoriales et leurs satellites et en troisième et dernier lieu, les administrations de sécurité sociale (ASSO) autrement dit l'ensemble des régimes obligatoires de la Sécurité sociale ainsi que les organismes financés par ces régimes.

<sup>478</sup> Règlement relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

<sup>479</sup> Le Conseil Ecofin (Economic and financial Affairs Council) n'est autre que le Conseil pour les Affaires économiques et Financières. Il s'agit de la formation du Conseil de l'Union européenne rassemblant les

ministres de l'Économie et des Finances de l'Union, d'adresser une recommandation à un État en cas de dérapage budgétaire. Ainsi, ce volet préventif concilie information et alerte.

Pour répondre à cette exigence communautaire, la France transmet à la Commission européenne, chaque année, un programme de stabilité<sup>480</sup>. Ces programmes existent depuis 1999 et projettent l'état des finances publiques sur plusieurs années. Dans le dernier programme de stabilité 2012-2016<sup>481</sup>, le gouvernement français prévoit le retour à l'équilibre des comptes publics en 2016.

Face à ce dispositif de prévention, il existe un volet correctif qui est déclenché lorsqu'un Etat dépasse le critère de déficit public excessif fixé à 3% du PIB, sauf circonstances exceptionnelles. Le Conseil Ecofin adresse dans cette hypothèse des recommandations pour que l'État mette fin à cette situation. Si l'Etat fautif n'y parvient pas alors le Conseil pourra prendre des sanctions. Ce pacte vise donc à assurer une certaine discipline en matière budgétaire.

La base juridique de ce volet correctif repose sur l'article 126 du TFUE, relatif aux déficits excessifs, et le règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997<sup>482</sup>. Cet article prévoit diverses procédures pouvant éventuellement déboucher dans certains cas sur des sanctions.

La procédure du Pacte de stabilité et de croissance relative aux déficits excessifs n'est déclenchée que lorsque le budget d'un Etat membre de l'Union européenne présente un déficit supérieur à 3% du PIB. Ces procédures ne sont pas rares. Au 12 octobre 2012, « *sur les 27 Etats membres de l'Union européenne, 24 font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif* »<sup>483</sup>. La France s'est retrouvée quant à elle maintes fois confrontée à ces exigences communautaires.

---

ministres des finances des Etats membres. Il exerce notamment le pouvoir législatif en matière économique et financière.

<sup>480</sup> On parle aussi de programme de convergence pour les Etats non membres de la zone euro.

<sup>481</sup> Adopté en Conseil des ministres, le 11 avril 2012.

<sup>482</sup> Règlement visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>483</sup> Rapport d'information n°456 fait au nom de la commission des finances sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, 26 avril 2011, p.26.

La procédure pour déficit excessif laisse place à l'ECOFIN qui est l'instance compétente en la matière. Il convient de préciser que ce dernier agit sur recommandation de la Commission sans qu'il ne soit toutefois lié.

La Commission établit si le déficit est « excessif » dans un rapport sur la situation budgétaire. Elle a la possibilité de recommander le déclenchement d'une alerte précoce si elle estime que le déficit risque de dépasser la limite des 3% du PIB. Il existe des cas de figure dans lesquels un déficit supérieur à 3% du PIB n'est pas considéré comme excessif. C'est le cas notamment lorsque le dépassement est exceptionnel et temporaire, autrement dit lorsqu'il résulte d'une baisse annuelle d'au moins 2% du PIB réel ou d'une circonstance inhabituelle ou encore lorsque le dépassement important se réduit constamment et a presque atteint la valeur de référence.

Si la Commission estime que le déficit est excessif, elle adresse au Conseil un avis et une recommandation. Le Conseil va alors décider s'il y a effectivement déficit excessif. La décision est prise à une majorité qualifiée des voix pondérées de tous les Etats de l'UE. Si cette décision n'est pas prise, il n'y a pas, au sens juridique, de déficit excessif. En revanche, s'il décide qu'il y a bien déficit excessif à une majorité qualifiée des deux tiers des voix pondérées de tous les Etats de l'UE, hors l'Etat visé, alors le Conseil adresse des recommandations à l'Etat membre concerné. Le déficit doit disparaître dans l'année qui suit. Pour y parvenir, des mesures visant à réduire le déficit doivent être prises dans un délai de quatre mois.

Cette procédure s'applique jusqu'à ce stade à tous les Etats membres de l'UE. Les étapes suivantes ne concernent que les Etats membres de la zone euro. Ainsi, si à l'issue du délai de quatre mois, l'Etat concerné n'a engagé aucune action suivie d'effets, le Conseil a la possibilité de constater publiquement l'absence de toute action. Ensuite, il a également la possibilité, dans un délai d'un mois, de mettre en demeure l'Etat fautif de prendre les mesures qui s'imposent pour parvenir à la réduction du déficit. Si l'Etat mis en demeure ne prend aucune mesure alors le Conseil a la possibilité, dans un délai de deux mois, de décider d'imposer des sanctions. Cette décision ne peut être prise qu'à la majorité qualifiée des deux tiers des Etats non concernés de la zone euro. De plus, cette décision ne peut pas être prise plus de dix mois après le début de la procédure concernant les déficits excessifs.

Très souvent, le Conseil exige le versement d'un dépôt sans intérêt. Le montant comprend un élément fixe égal à 0,2% du PIB et un élément variable en fonction de l'importance du déficit. Le dépôt exigé augmente chaque année tant que l'Etat membre ne prend pas de mesures efficaces afin de réduire le déficit. Toutefois, afin de ne pas trop pénaliser l'Etat fautif, il existe un plafond annuel de 0,5% du PIB. Si dans les deux années qui suivent la demande de dépôt, le déficit n'a pas été corrigé alors celui-ci est converti en amende. L'argent ainsi récolté est réparti entre les Etats membres qui ne sont pas en situation de déficit excessif et ce proportionnellement à leur part dans le PNB global. Il convient de préciser que cette procédure peut être suspendue dans l'hypothèse où l'Etat fautif prendrait des mesures pour faire disparaître le déficit excessif constaté.

Ainsi, les règles supranationales qui s'imposent à la France sont principalement issues du pacte de stabilité et de croissance de 1997. Règles qui ont toutefois été assouplies dans le cadre d'une réforme menée en 2005 à la suite d'une grave crise européenne intervenue en 2003.

## **2<sup>ème</sup> § : La réforme du PSC de 2005 ou l'assouplissement des règles budgétaires**

Dès l'origine, la pertinence du PSC a été débattue. « *Certaines critiques s'adressent à sa conception générale en dénonçant l'impossibilité de conduire un véritable policy mix européen. D'autres se concentrent sur des questions plus techniques comme la définition des déficits à prendre en compte* »<sup>484</sup>. Lorsqu'il a fallu passer de la théorie à la pratique lorsque les finances publiques de plusieurs Etats membres se sont détériorées, l'application effective des règles du PSC a posé problème. C'est à partir du retournement conjoncturel de 2001 que le pacte de stabilité et de croissance a fait l'objet de nombreux débats quant à sa pertinence. Entre les partisans de sa suppression pure et simple et ceux favorables à son nécessaire assouplissement, les critiques afflues **(A)**. Il faudra attendre l'année 2003 et tout particulièrement la crise du 25 novembre pour qu'il y ait une véritable prise de conscience **(B)** sur la nécessité de procéder à une réforme du PSC en vue d'en assouplir les règles et ainsi assurer sa crédibilité **(C)**.

---

<sup>484</sup> M.DEVOLUY, « De la souplesse pour renforcer le pacte de stabilité », Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe n°14 – Printemps 2006.

## **A. Les critiques adressées au pacte de stabilité et de croissance**

Le PSC a fait l'objet de fortes réticences au moment de son adoption et force est de constater qu'il en a été de même après. Carcan, absurdité, stupide, inefficace, rigide... les qualificatifs ne manquent pas pour désigner ce qui constitue la règle sur laquelle est fondée la monnaie unique européenne.

La principale critique à l'encontre du PSC insiste sur le carcan que le pacte de stabilité et de croissance imposerait aux politiques budgétaires. En effet, bien que la nécessité d'une discipline budgétaire soit admise, il en va différemment pour le formalisme des 3% du PIB, quelque soit la conjoncture<sup>485</sup>. Le président de la Commission, Romano PRODI, avait lui-même dans un entretien au journal Le Monde du 18 octobre 2002, délégitimé le pacte en le qualifiant de « stupide<sup>486</sup> » parce que trop rigide ; déclaration qui ne manqua pas de susciter un véritable tollé chez les défenseurs de l'orthodoxie budgétaire. De plus, dans le même registre, les ministres de la défense de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de la Belgique, ont proposé, en mai 2003, de desserrer le carcan du pacte de stabilité et de croissance en sortant les dépenses militaires d'investissement et de recherche du calcul du déficit public<sup>487</sup>.

Ces critiques seront vite amplifiées par la crise européenne qui suivra le déclenchement d'une procédure pour déficit public excessif à l'encontre du couple franco-allemand en 2003.

## **B. La difficile mise en œuvre de la procédure de déficit excessif mise en lumière par la crise du 25 novembre 2003**

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la procédure pour déficit public excessif vont vite être mises en lumière en 2003 dans le cadre d'une grave crise européenne dans laquelle le couple franco-allemand prendra toute sa part.

---

<sup>485</sup> J.C. ZARKA, « Le pacte de stabilité et de croissance en question », Petites affiches, 27 juillet 2004 n°149, p.15.

<sup>486</sup> « *Le pacte de stabilité est imparfait, c'est vrai, parce qu'il faut avoir un outil plus intelligent et plus de flexibilité (...) je sais très bien que le pacte de stabilité est stupide, comme toutes les décisions qui sont rigides* » (déclaration faite par R.PRODI, le 18 octobre 2002).

<sup>487</sup> Libération du 20 mai 2003.

Le pacte de stabilité et de croissance de 1997 est venu modifier et compléter le traité de Maastricht de 1992 établissant une procédure pour déficit public excessif. A l'origine, les contraintes imposées par le PSC devaient apporter des garanties principalement contre les Etats d'Europe du Sud, considérés a priori comme moins soucieux d'une culture de stabilité<sup>488</sup>. En pratique, il s'est avéré que les Etats rencontrant le plus de difficultés pour respecter la discipline budgétaire édictée par le PSC n'étaient pas les suspects annoncés. Si les premières tensions entre les instances communautaires et les Etats membres à propos des règles du PSC apparues en 2002, étaient limitées à des Etats de faible importance à savoir l'Irlande et le Portugal, il n'en demeure pas moins qu'elle a fini par toucher quelques mois plus tard les deux plus grands Etats de la zone euro. En effet, en 2003, le couple franco-allemand va se retrouver en plein cœur d'une crise de grande ampleur les opposant à leurs partenaires européens.

En effet, les chiffres définitifs pour 2002 faisaient état d'un déficit public de l'ordre de 3,2% du PIB pour la France ce qui avait conduit la Commission européenne à ouvrir, en juin 2003, une procédure pour déficit excessif contre la France<sup>489</sup> (PDE). Dès l'ouverture de cette procédure, la France et l'Allemagne appuyées par leurs alliés italiens, grecs ou portugais s'opposent à la Commission, elle-même soutenue par les petits pays « vertueux » qui avaient pour leur part respecté les critères imposés. Le couple franco-allemand prônait alors la souplesse dans une période de basse conjoncture afin de soutenir la croissance. Le ministre de l'Economie français de l'époque, Francis MER, s'était ouvertement heurté à la commission en affirmant que « *la France a d'autres priorités que la réduction des déficits* ».

Après l'appel lancé par le président de la République française, Jacques CHIRAC, le 14 juillet 2003 dans lequel il appelé à « *un assouplissement provisoire du pacte de stabilité* » et qui a été rejeté par plusieurs Etats membres, le nouveau président de la Banque Centrale européenne, Jean-Claude TRICHET, n'a pas manqué de réaffirmer l'importance du PSC, le 6 novembre 2003, lors de sa première conférence de presse. Le climat européen est relativement

---

<sup>488</sup> Rapport d'information n°2124 sur le renforcement de la gouvernance économique et la clarification de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, D.GARRIGUE, XIIème législature, Assemblée nationale, 2 mars 2005, p. 14.

<sup>489</sup> Une procédure pour déficit public excessif a été ouverte à l'encontre de l'Allemagne en janvier 2003.

tendu autour de la question du PSC et c'est fin novembre 2003 qu'une véritable crise européenne va éclater suite à une décision qui ne manquera pas de marquer durablement l'histoire européenne.

Le 25 novembre 2003, le Conseil des ministres de l'économie et des finances, à l'instigation de l'Allemagne et de la France, a décidé la « mise entre parenthèse » du pacte de stabilité et de croissance. Cette décision a donné prise au soupçon qu'il existait un véritable « directoire » franco-allemand échappant aux règles communes<sup>490</sup>. Le même jour, la Banque centrale européenne, qui, fait rarissime, a convoqué en urgence une réunion du conseil des gouverneurs, a condamné fermement la décision du Conseil des ministres des finances de la zone euro<sup>491</sup>. Selon la B.C.E., les *« conclusions adoptées par le Conseil Ecofin recèlent de graves dangers »*. *« L'incapacité à se conformer aux règles et procédures prévues par le pacte de stabilité et de croissance risque de compromettre la crédibilité du cadre institutionnel ainsi que la confiance dans la solidité des finances publiques des Etats membres de la zone euro »*.

Les critiques de la B.C.E. auront très certainement conforté la Commission dans son choix de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes, le 27 janvier 2004, d'un recours visant tout autant la carence du Conseil à prendre une décision que les conclusions de celui-ci. Par l'arrêt rendu le 13 juillet 2004, le CJCE a condamné la décision du Conseil sans pour autant donner entièrement raison à la Commission. Le quotidien Libération estimait que *« pour la grande majorité de la presse européenne, la Commission a gagné la bataille du pacte de stabilité et de croissance »*, alors que si *« la Commission a remporté une victoire procédurale (...), sur le fond, ce sont Berlin et Paris qui ont gagné »*<sup>492</sup>.

Depuis, la procédure pour déficit public excessif a été légèrement amendée. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement, réunis pour le Conseil européen de Bruxelles, les 22 et 23 mars 2005 ont entériné le rapport du Conseil ECOFIN du 20 mars 2005 relatif à la réforme du pacte de stabilité<sup>493</sup>, et approuvé les conclusions et propositions qui y figuraient. Cet

---

<sup>490</sup> J.Q. « Zoom sur le pacte de stabilité et de croissance », Petites affiches, 26 février 2004 n°41, p.23.

<sup>491</sup> J.C. ZARKA, « Le pacte de stabilité et de croissance en question », Petites affiches, 27 juillet 2004 n°149, p.14.

<sup>492</sup> Libération, 16 juillet 2004.

<sup>493</sup> Conseil ECOFIN, « Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance », 20 mars 2005.

assouplissement du pacte de stabilité et de croissance mettra ainsi fin à un difficile débat entamé trois ans plus tôt<sup>494</sup>.

### **C. Le ralentissement dans l'instauration d'une véritable discipline budgétaire**

La réforme de 2005, si elle prend principalement en compte les critiques formulées à l'encontre de la règle des 3% dans toute sa rigueur, ne prévoit toujours pas de mécanisme efficace afin d'inciter les Etats à réduire leur déficit structurel quand la croissance est au rendez-vous. La méthode fondée sur la surveillance multilatérale est réaffirmée et les deux références sont confirmées : 3% du PIB pour les déficits publics et 60% du PIB pour la dette publique. D'autres changements mineurs ont été apportés autour de deux axes.

On notera toutefois que la réforme du PSC de mars 2005 constitue un simple accord politique puisque le Conseil européen n'a pas de compétence pour modifier un règlement du Conseil de l'Union européenne. Les deux règlements du 7 juillet 1997 fondant le PSC demeurent donc toujours en vigueur dans leur rédaction initiale.

Les clarifications apportées par la réforme de 2005 consistent principalement à mieux préciser les contours des normes imposées par le Pacte de stabilité et de croissance et qui semble s'attacher davantage à la prise en considération des situations spécifiques de chaque Etat. A ce titre, dorénavant le pacte demande, en moyenne, une position budgétaire « proche de l'équilibre ou excédentaire ». Ainsi, le solde à prendre en compte ici est le solde structurel c'est-à-dire le solde comptable corrigé des variations conjoncturelles. De plus, cette contrainte d'équilibre sur le moyen terme est renforcée pour les pays les plus fragiles, c'est-à-dire ceux à forte dette et à potentiel de croissance réduit. S'agissant des déficits budgétaires liés aux réformes structurelles « vertueuses », ils sont exclus du calcul du solde structurel pris en compte pour définir la trajectoire d'équilibre de moyen terme. Cela concerne les dépenses budgétaires favorisant la croissance future et celles liées à la mise en place d'un pilier « capitalisation » dans le système des retraites. Il convient toutefois de préciser que cette souplesse apportée ne dispense pas du respect de la marge des 3%. Enfin, les Etats qui n'ont

---

<sup>494</sup> C. ROUSSEL, L. WEIL, J.M. MAILLOT, *Finances publiques*, Objectif concours fonction publique 2009/2010, Editions Hachette, 2009, p.49.

pas réalisé leur objectif d'équilibre de moyen terme (OMT) doivent profiter des conjonctures économiques favorables, où la production dépasse son niveau potentiel, pour réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5% du PIB par an.

La réforme de 2005 a également consisté dans la révision de la procédure pour déficit public excessif. Les délais dans les procédures de surveillance multilatérale ont été rallongés. La notion de « circonstance exceptionnelle et temporaire » qui autorise le dépassement du seuil de 3% a été révisée. Plutôt que de se référer à une croissance annuelle négative quantifiée par un chiffre, il convient de constater que des circonstances temporaires indépendantes de la volonté de l'Etat affectent gravement les finances publiques.

L'objectif de cette réforme de 2005 n'est donc pas de remettre en cause le PSC mais d'en rendre l'application moins « stupide ».

La crise de la zone euro apparue en 2010 a conduit les Chefs d'Etat et de gouvernement à approfondir la discipline budgétaire européenne. Les mécanismes introduits par le passé n'ayant pas été respectés car pas suffisamment contraignants ont dû être révisés ou complétés par d'autres dispositifs juridiques.

## **Sous-Chapitre II : L'approfondissement de la discipline budgétaire en vue d'apporter une réponse à la crise de la zone euro**

La crise économique et financière de 2008 a débouché sur une crise des dettes souveraines à partir de 2010. Face à l'explosion des dettes publiques dans un certain nombre de pays européens tels que la Grèce ou encore l'Irlande et le Portugal, l'Europe s'est mobilisée afin de répondre à l'urgence de la situation. La litanie des sommets européens « de la dernière chance » illustre parfaitement les difficultés rencontrées en vue d'apporter une réponse européenne ferme et cohérente face à une crise d'une ampleur inégalée.

Pour tenter de conjurer cette spirale infernale de l'endettement public qui sévit à travers la zone euro, les Etats membres ont mis en place de nouvelles règles et ont renforcé des

dispositifs déjà existants comme le Pacte de stabilité et de croissance de 1997 qui avait connu un assouplissement suite à la réforme de 2005.

En effet, les ministres des finances de l'Union européenne sont partis du constat « *que les instruments existants de l'Union européenne n'ont pas permis de réduire de manière satisfaisante le niveau de l'endettement public dans plusieurs pays* »<sup>495</sup>. On peut légitimement s'interroger sur les changements opérés en plein cœur de la crise pour tenter de pallier aux nombreux dysfonctionnements inhérents aux instruments juridiques conçus avant que ne frappe la crise (**Section 1**) et tout particulièrement sur ceux introduits par le tout dernier traité budgétaire adopté en mars 2012 (**Section 2**).

### **Section 1 : Les modifications ou nouveautés apportées aux règles budgétaires dans un contexte de crise**

La crise financière qui s'est profilée aux Etats-Unis en 2007, puis qui y a éclaté en 2008 s'est propagée par la suite dans le monde entier. S'en est suivie une crise européenne des dettes souveraines en 2010 qui a conduit de nombreux pays au bord de la faillite. Face à l'urgence de la situation, de nouvelles règles ont été mises en œuvre notamment par le « Six-Pack » (**1<sup>er</sup>§**) ou introduites par les mécanismes de coordination économiques issus de la crise (**2<sup>ème</sup>§**). Ces règles ont pour particularité d'être de plus en plus sophistiquées. On cherche selon toute vraisemblance à améliorer les règles budgétaires afin de renforcer leur efficacité.

#### **1<sup>er</sup>§. La nouvelle réglementation sur la gouvernance de l'UE ou le « Six Pack »**

Le 13 décembre 2011, le paquet sur la gouvernance économique, le « six-pack », est entré en vigueur. Ce « paquet gouvernance » comporte cinq règlements<sup>496</sup> et une directive<sup>497</sup>

---

<sup>495</sup> Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, 15 mars 2011.

<sup>496</sup> Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des

qui constituent à eux six un paquet législatif participant au renforcement de la gouvernance économique de l'Union européenne. Trois de ces règlements traitent de la réforme du pacte de stabilité et de croissance de l'UE. Ils visent à renforcer la surveillance des politiques budgétaires, en introduisant des dispositions relatives aux cadres budgétaires nationaux, et à appliquer avec plus de cohérence et à un stade plus précoce des mesures d'exécution à l'égard des États membres qui ne se conforment pas aux règles.

Les trois autres règlements et directive portent plus particulièrement sur les déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE.

La Commission avait présenté ses propositions sur ce paquet de six textes législatifs le 29 septembre 2010, une proposition qui s'inscrivait dans la droite ligne des réflexions menées pour tenter de répondre aux défis posés par la crise en termes de gouvernance économique. Les négociations qui ont suivi ont été âpres et ont abouti à un accord entre Parlement européen et Conseil près d'un an après la proposition initiale, le 14 septembre 2011. Les textes résultant de ce compromis ont été votés fin septembre au Parlement européen, tandis que l'ECOFIN a donné son accord formel sur ce texte le 4 octobre.

Ce paquet législatif apporte de grands changements au niveau des volets préventif et correctif prévus par le pacte de stabilité et de croissance de 1997. Outre un renforcement du dispositif de sanctions, de nouvelles règles viennent renforcer le PSC. Selon la Commission européenne, ce « Six pack » constitue un pas concret pour la garantie de la discipline budgétaire et une correction importante du caractère peu contraignant du PSC.

Bien que renforçant le PSC **(A)**, il convient de préciser que ce « Six pack » apporte également de nouvelles règles budgétaires qui doivent être respectées par les États membres **(B)**.

---

politiques économiques, Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques et le Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

## A. Le renforcement du pacte de stabilité et de croissance

### 1. La modification des règles préventives du PSC

Le Pacte de stabilité et de croissance de 1997<sup>498</sup> présentait un certain nombre d'inconvénients s'agissant des règles préventives qui n'assuraient pas de manière suffisamment efficace la discipline budgétaire et encore moins en période de crise. Le « Six pack » tend à corriger ces dysfonctionnements. Il convient de rappeler que le volet préventif du PSC modifié en 2005<sup>499</sup> visait à réaliser l'objectif d'une situation budgétaire « proche de l'équilibre ou en excédent »<sup>500</sup> ou l'objectif à moyen terme<sup>501</sup> fixé pour chaque Etat ce qui n'incitait pas assez les Etats membres à respecter la discipline budgétaire.

Une des nouveautés réside dans le fait que les progrès accomplis pour atteindre l'objectif à moyen terme seront évalués dans un cadre plus large où l'évolution du solde structurel restera certes le point de référence, mais où la croissance des dépenses entrera également en ligne de compte.

Pour ce faire, le « Six pack » a introduit la notion de « *croissance prudente des dépenses* ». Un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est dorénavant utilisé. On distingue alors entre, d'une part, les Etats membres qui ont déjà atteint leur objectif à moyen terme et, d'autre part, ceux pour lesquels l'objectif n'a pas encore été atteint. Ainsi, pour les premiers, la croissance des dépenses ne peut dépasser la croissance potentielle du PIB tandis que pour les seconds, la croissance des dépenses doit être inférieure à la croissance potentielle du PIB. Il existe des mécanismes correctifs pour tenir compte de l'incidence budgétaire des mesures prises au niveau des recettes. En effet, si un Etat pratique une hausse des recettes publiques alors il pourra se permettre une croissance plus soutenue des dépenses et inversement, des mesures visant à baisser les recettes publiques ne peuvent que conduire à une diminution plus importante encore des dépenses publiques.

---

<sup>497</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

<sup>498</sup> J. QUATREMER, « Zoom sur le pacte de stabilité et de croissance », Petites affiches, 26 février 2004, n°41, p.23.

<sup>499</sup> Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.

<sup>500</sup> Avant la réforme du PSC en 2005.

Il convient de préciser toutefois que la notion de dépenses utilisée dans le cadre de cette nouvelle règle est définie de manière restrictive. En effet, ne sont pas pris en compte les charges d'intérêts, la composante conjoncturelle des dépenses de chômage, ni les dépenses afférentes aux programmes européens financés au moyen de fonds européens.

Il convient de s'interroger un instant sur la procédure permettant de faire respecter cette règle. Dans l'hypothèse où un écart important serait constaté par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme, il est possible que l'Etat fautif fasse l'objet d'un avertissement et, le cas échéant, de sanctions. Qu'entend-on par « écart important » ? Bien qu'il y ait une certaine marge d'interprétation, on tient compte d'un critère à savoir une incidence budgétaire de 0,5% du PIB sur une année donnée ou d'au moins 0,25% du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. On peut tenir compte de circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté de l'Etat membre pouvant avoir des effets néfastes sur la position budgétaire ou encore de l'existence d'une grave récession économique. De plus, on ne considère pas l'écart comme important dans l'hypothèse où la position budgétaire était déjà meilleure que l'objectif à moyen terme et si la réalisation de cet objectif à la fin de la période couverte par le programme de stabilité ou de convergence n'est pas compromise.

## **2. La modification des règles correctrices du PSC**

La modification la plus frappante dans ce domaine consiste à rendre effectif le critère de la dette qui vient donc s'ajouter à celui du déficit. Ce critère existait déjà dans le cadre de la gouvernance de l'UE : la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB. Le ratio d'endettement devait diminuer suffisamment et s'approcher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant. Une procédure pour déficit excessif pouvait donc être lancée si un Etat ne respectait pas ce critère et ce même lorsque son déficit restait inférieur au fameux seuil des 3% du PIB. Seulement, un problème subsistait tenant à l'imprécision et donc à l'inapplication de fait de ce critère. Que faut-il entendre par « diminution suffisante » et « rythme satisfaisant » ?

---

<sup>501</sup> Depuis la réforme du PSC en 2005.

Avec le « Six pack », la vitesse de convergence est désormais chiffrée. Il faut réaliser une réduction annuelle moyenne du ratio de l'endettement d'un vingtième de l'écart positif par rapport à la valeur de référence de 60%. De plus, cette baisse doit s'opérer soit au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles, soit pendant la dernière année pour laquelle des données sont disponibles et durant les deux années suivantes.

On vient de le voir, les volets « préventif » et « correctif » du pacte de stabilité de croissance ont été remodelés. Le « Six-pack » va plus loin encore en procédant à l'adaptation des procédures décisionnelles et des sanctions et ce en vue d'améliorer l'application de ces règles budgétaires.

## **B. Les nouvelles règles hors PSC**

Parmi les six textes législatifs de la nouvelle réglementation sur la gouvernance de l'UE instaurée par le « Six-Pack », on dénombre une nouvelle directive<sup>502</sup> imposant certaines conditions minimales quant aux cadres budgétaires nationaux. Bien que demeurant relativement vagues, ces conditions ont pour ambition d'assurer une plus grande cohérence entre les règles et institutions nationales et européennes.

Plusieurs aspects du cadre budgétaire national sont ainsi visés : des statistiques fiables, des règles budgétaires chiffrées, la mise en place d'une planification, des procédures budgétaires réalistes et prudentes et enfin l'introduction de mécanismes de coordination adéquats.

Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre du budget, encore faut-il disposer à temps de statistiques fiables. Ces chiffres doivent couvrir l'ensemble du secteur public et doivent faire l'objet d'un contrôle interne et d'un audit indépendant. Par ailleurs, cette directive précise que les Etats membres se doivent d'instaurer des règles budgétaires chiffrées appropriées en matière de déficit et/ou de dette tout en mettant en place des mécanismes de correction en cas d'infraction. La directive n'impose rien en ce qui concerne le fondement juridique de ces

---

<sup>502</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

règles et la valeur normative qu'il convient de leur donner. Néanmoins, il est précisé que des organismes indépendants doivent vérifier que ces règles sont bien respectées. Aucune précision n'est apportée à ce sujet.

Ensuite, les Etats membres doivent établir un planning détaillé en vue d'atteindre l'objectif à moyen terme fixé dans le cadre du programme de stabilité ou de convergence. La directive précise que cette planification doit reposer sur des estimations réalistes. De plus, la directive exige que les procédures budgétaires remplissent un certain nombre d'exigences notamment en ce qui concerne les estimations macroéconomiques et budgétaires sur lesquelles elles reposent. Ainsi, les estimations doivent être réalistes et prudentes. En cas d'écart significatif par rapport aux estimations de la Commission européenne, les estimations doivent être justifiées et clairement motivées.

Enfin, les Etats doivent instaurer des mécanismes de coordination adéquats entre tous les sous-secteurs de l'ensemble des pouvoirs publics. Les modifications des cadres budgétaires nationaux doivent en principe avoir été apportées avant la fin décembre 2013.

Après le « Six-pack », de nouvelles règles budgétaires ont été introduites par les mécanismes de coordination mis en place pour faire face à la crise.

## **2<sup>ème</sup> § : Les nouvelles règles budgétaires introduites par les mécanismes de coordination économique issus de la crise**

La crise de la dette dans la zone euro n'a fait qu'accélérer le renforcement de l'encadrement normatif des politiques budgétaires au niveau européen. Celle-ci débute en 2010 avec la crise de la dette grecque et se poursuit avec les crises irlandaise, portugaise et espagnole. Ainsi, les traités et les pactes européens ne cessent de se succéder au gré des réunions des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne. Les réunions et les sommets saturent l'actualité politique nationale et internationale. Ils conduisent à l'adoption de nouvelles règles juridiques visant à pallier aux nombreux dysfonctionnements des dispositifs existants mais aussi à renforcer la surveillance des déficits publics et de l'endettement public des Etats membres.

L'année 2011 sera marquée par la mise en place de plusieurs mécanismes de coordination économique comportant de nouvelles règles budgétaires. C'est le cas du semestre européen (A) ou encore du pacte pour l'euro (B).

### **A. L'instauration du semestre européen**

Les appels à un renforcement de la gouvernance économique se sont multipliés au fur et à mesure que se faisaient sentir les conséquences de la crise économique. C'est dans ce contexte que la Commission proposait, aux mois de mai et de juin 2010, la mise en place d'un "semestre européen"<sup>503</sup>. Les ministres de l'Economie et des Finances se sont entendus pour introduire ce semestre européen dès septembre 2011. Le processus, qui consiste à coordonner *ex ante* les politiques économiques et budgétaires de la zone euro, en lien avec le Pacte de stabilité et de croissance et la stratégie Europe 2020<sup>504</sup>, a été lancé le 12 janvier 2011 avec la présentation par la Commission de son "examen annuel de la croissance".

La Commission européenne a mis en place un cycle annuel de coordination des politiques économiques: le semestre européen. Chaque année, la Commission réalise une analyse détaillée des programmes de réformes économiques et structurelles des États membres de l'Union européenne et leur adresse des recommandations pour les 12 à 18 prochains mois

On distingue cinq grandes étapes dans l'élaboration du semestre européen. Cela commence par l'adoption par la Commission de son «examen annuel de la croissance», qui fixe les priorités de l'Union européenne en matière de relance de la croissance et de création d'emplois pour l'année à venir. Cette adoption a lieu en général en fin d'année.

---

<sup>503</sup> F. QUEROL, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2012, n°119, p.147 et s.

<sup>504</sup> La stratégie Europe 2020 est une stratégie de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne sur dix ans. Adoptée le 17 juin 2010 par les États membres, elle succède à la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi qui avait été adoptée par le Conseil européen des 23 et 24 mars 2000, puis révisée à mi-parcours en 2005.

Quelques mois plus tard<sup>505</sup>, les chefs d'État et de gouvernement s'appuient sur l'examen annuel de la croissance pour formuler les lignes directrices de l'Union concernant les politiques nationales. Le Conseil européen, réuni lors du sommet de printemps, s'appuie sur cette analyse pour faire le point sur les trois aspects à savoir premièrement, la situation macro-économique, deuxièmement, les progrès réalisés par rapport aux cinq objectifs prioritaires de l'Union et troisièmement, les progrès réalisés au titre des initiatives phare.

Le Conseil européen va ensuite proposer des orientations sur les réformes structurelles en matière budgétaire et macro-économique courant, ainsi que sur les secteurs porteurs de croissance, et donne des conseils sur les moyens de relier ces trois aspects.

Ensuite, les États membres présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence, qui visent à garantir la viabilité de leurs finances publiques, ainsi que les réformes et les mesures destinées à progresser sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive, dans des domaines tels que l'emploi, la recherche, l'innovation, l'énergie et l'insertion sociale. Il s'agit des programmes de réformes structurelles souhaités par les États membres. En mai/juin, la Commission évalue ces programmes et, si nécessaire, adresse des recommandations propres à chaque pays. Le Conseil examine ces recommandations et le Conseil européen les approuve. Les États membres reçoivent ainsi des orientations politiques avant de finaliser leurs projets de budget pour l'année suivante. Enfin, ce n'est que fin juin début juillet que le Conseil adopte formellement les recommandations par pays.

Des avertissements politiques peuvent être adressés si les recommandations ne sont pas exécutées dans les temps. Des mesures incitatives et des sanctions peuvent également être prises en cas de déséquilibres macro-économiques et budgétaires excessifs. La tenue de réunions ministérielles sur des questions politiques précises est essentielle pour les évaluations entre États membres et mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs prioritaires de l'Union européenne, ainsi que l'état d'avancement des initiatives phare d'Europe 2020.

Afin de mettre en œuvre les mesures nécessaires et de susciter une large adhésion, une coopération étroite sera instaurée avec le Parlement européen et d'autres organes consultatifs européens (Comité des régions et Comité économique et social européen). Les parlements nationaux, les partenaires sociaux, les régions et d'autres parties concernées seront également

---

<sup>505</sup> Courant mars.

associés à cette coopération. Ce semestre européen s'apparente ainsi à une véritable règle budgétaire procédurale garantissant une discipline budgétaire et contraignant les Etats à transmettre un certain nombre de documents.

A côté du semestre européen a été adopté un autre instrument de coordination des politiques économiques à savoir le « pacte pour l'euro ».

## **B. Le « pacte pour l'euro » du 11 mars 2011**

Le « pacte pour l'euro » instaurant une coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence a été approuvé le 11 mars 2011. Ce pacte a été adopté lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 pour permettre aux États membres n'appartenant pas à la zone euro de préciser s'ils ont l'intention de participer au pacte. Les Etats membres de la zone euro se sont engagés à prendre toutes les mesures nécessaires pour poursuivre quatre grands objectifs à savoir : favoriser la compétitivité, favoriser l'emploi, mieux contribuer à la viabilité des finances publiques et renforcer la stabilité financière.

Si on s'attarde un instant sur les mesures retenues pour contribuer à la viabilisation des finances publiques, on constate que l'accent a été mis sur deux grands axes à savoir d'une part, le suivi de la viabilité des retraites, des soins de santé et des prestations sociales et, d'autre part, l'instauration de règles budgétaires nationales visant à garantir une discipline budgétaire. L'objectif recherché est d'assurer une pleine mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

### **1. La viabilité des retraites, des soins de santé et des prestations sociales**

Ce pacte pour l'euro met l'accent sur la viabilisation des retraites, des soins de santé et des prestations sociales<sup>506</sup> et ce en vue d'améliorer plus largement la viabilité des finances publiques. Néanmoins, cette volonté n'est pas contraire aux réalités du terrain. Les dépenses sociales progressent à une vitesse vertigineuse depuis plusieurs années et constituent

---

<sup>506</sup> Conclusions des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 11 mars 2011, Bruxelles, p.9.

incontestablement une part très importante du budget des administrations publiques. Le vieillissement de la population, les progrès de la médecine, l'allongement de l'espérance de vie ou encore l'explosion du chômage dans un contexte de crise sont autant de catalyseurs des dépenses sociales. Dans une telle perspective, il est important de prendre des mesures immédiates en vue de garantir la pérennité du système de protection sociale et par là même de l'endettement public.

Le « pacte pour l'euro » énonce quelques pistes de réformes qui pourraient s'avérer nécessaires pour assurer la viabilité et l'adéquation des retraites, des prestations sociales. Les Chefs d'Etat ou de gouvernement précisent que cela pourrait consister notamment à adapter le système de retraite à la situation démographique nationale. Cela se traduirait par une adaptation de l'âge réel de départ à la retraite avec l'espérance de vie ou tout simplement par un accroissement du taux d'activité. Une autre proposition a été formulée et consiste à limiter les régimes de préretraite et prendre des mesures incitatives appropriées pour l'emploi des travailleurs âgés notamment les personnes de plus de 55 ans.

## **2. L'instauration de règles budgétaires nationales**

Avec ce « *pacte pour l'euro* », les Etats membres de la zone euro s'engagent à traduire dans leur législation nationale les règles budgétaires de l'Union européenne figurant dans le pacte de stabilité et de croissance<sup>507</sup>.

Les conclusions des Chefs d'Etat ou de gouvernement précisent que les Etats membres conserveront le choix de l'instrument juridique à utiliser au niveau national mais précisent tout de même que cet encadrement normatif doit être par nature suffisamment contraignant et durable. Référence est faite à l'inscription d'un tel dispositif juridique dans la Constitution ou dans une législation cadre. Il ne fait aucun doute que la piste de la constitutionnalisation des règles budgétaires est clairement souhaitée ou du moins fortement recommandée.

Bien entendu, les instances européennes ont pris soin de ne pas empiéter de manière trop importante sur les prérogatives de chaque Etat membre. Autrement dit, ils n'ont pas

voulu que ce pacte se traduise de manière trop brutale par une violation de la souveraineté des Etats membres. En effet, il est précisé que la formulation exacte de la règle doit être arrêtée par chaque pays tout en tâchant de garantir la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs. De plus, il est précisé dans ces conclusions du 11 mars 2011 – toujours de manière respectueuse de la souveraineté des Etats membres – que la Commission européenne aura la possibilité d'être consultée, avant son adoption, sur la formulation précise de la règle budgétaire, afin de s'assurer qu'elle soit compatible avec les dispositions européennes et contribue à leur réalisation.

Plus récemment, en mars 2012, a été adopté un traité renforçant le pacte budgétaire en instaurant « des règles d'or budgétaires » et en prévoyant des sanctions plus automatiques en cas de déficits excessifs<sup>508</sup>.

## **Section 2 : La voie européenne : seule alternative crédible pour la constitutionnalisation des règles budgétaires en France ?**

Sur la scène française, l'introduction de la « règle d'or » dans la Constitution est fortement compromise et ne semble pas trouver d'alternative crédible avant l'élection présidentielle de 2012. Le Chef de l'Etat avait précisé qu'en cas de réélection, il consulterait le peuple français par référendum<sup>509</sup> pour mettre définitivement un terme à ce feuilleton politico-juridique dans lequel l'opposition refuse de manière catégorique la constitutionnalisation.

Néanmoins, il reste quelques mois encore avant l'élection présidentielle et le président de la République ne compte pas laisser la situation en l'état et souhaite contourner cette opposition parlementaire. Il annoncera courant août 2011 aux côtés de la Chancelière allemande la nécessité d'introduire une « règle d'or » budgétaire dans la Constitution des Etats membre de la zone euro. Cette idée sera en partie reprise dans le « pacte budgétaire »

---

<sup>507</sup> Idem, p.10.

<sup>508</sup> J.B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, novembre 2012, p.167.

<sup>509</sup> Lors d'une réunion publique à Cernay dans le Haut-Rhin, Nicolas SARKOZY a déclaré le 25 avril 2012 que « *Tous les pays d'Europe se sont engagés à le faire [...]. Si le Sénat devait s'opposer à l'adoption de cette règle, avant la fin de l'année 2012, j'organiserais un référendum pour demander au peuple français ce qu'il en pense* ».

européen autrement dit le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (TSCG) qui sera signé le 2 mars 2012 par 25 Etats. L'élection de François HOLLANDE le 6 mai 2012 ne remettra pas en cause ce traité qui sera adopté et ratifié fin 2012. La constitutionnalisation de la « règle d'or » souhaitée par le couple franco-allemand va-t-elle alors conserver de sa superbe dans le cadre du Traité budgétaire européen ?

En effet, on peut légitimement s'interroger sur ce que peut recéler une telle règle vertueuse après d'âpres négociations au niveau européen. On connaît l'attachement viscéral des Etats à leur souveraineté nationale et leurs marges de manœuvre en matière budgétaire et c'est pour ces raisons qu'il conviendra de s'attarder un instant sur le dispositif juridique retenu. Ensuite, on pourra légitimement se poser la question de savoir si la constitutionnalisation de règles budgétaires constitue un ultime recours dépourvu de toutes craintes et incertitudes. Nombreuses sont les voix qui s'élèvent pour dire qu'il faut rester prudent en la matière au regard du faible recul dont nous disposons ne serait-ce qu'à l'échelle européenne et surtout en raison des craintes soulevées quant à l'affaiblissement du poids des décideurs politiques en matière budgétaire.

Il convient de préciser très clairement que l'expression « règle d'or » ne correspond en rien à la réalité juridique bien qu'étant utilisée abondamment dans le débat public suscité par l'adoption et la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (TSCG) de 2012<sup>510</sup>.

Ce traité s'inscrit dans un contexte économique difficile en Europe et plus largement dans le monde. La crise financière de 2008 a débouché sur une crise des finances publiques au niveau européen en 2010. De nombreux Etats membres de l'Union européenne se sont ainsi retrouvés dans une situation budgétaire et économique particulièrement difficile comme la Grèce, l'Irlande, le Portugal ou encore l'Espagne. C'est lors du sommet européen du 9 décembre 2011 que les Etats européens se sont engagés dans la négociation d'un nouveau traité en vue de renforcer la discipline budgétaire. A partir de cette date, les négociations vont suivre un rythme effréné (**1<sup>er</sup>§**) et déboucheront sur la nécessaire introduction en droit interne d'une règle d'équilibre des finances publiques (**2<sup>ème</sup>§**).

---

<sup>510</sup> J. LAPIN, « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat », Revue de droit public, 1<sup>er</sup> mai 2014, n°3, p.733 et s.

## **1<sup>er</sup>§. Un traité, fruit d'une longue période de négociations dans un contexte de crise**

Une réponse européenne dans un contexte de crise prend du temps en raison des nécessaires négociations entre Etats membres de l'Union européenne (A). Depuis l'apparition de la crise en 2010, la litanie des sommets européens de la dernière chance a bien failli conduire l'Europe à sa perte. Il faudra attendre la fin de l'année 2011 pour qu'un traité voit enfin le jour (B).

### **A. Une réponse européenne à une crise européenne**

#### **1. Une crise des dettes souveraines en Europe**

La crise des dettes souveraines en Europe est en partie une conséquence de la crise économique et financière qui a frappé le monde en 2008 suite à la crise des « Subprimes »<sup>511</sup>. Plusieurs événements marquants ont affecté, depuis le début de l'année 2010, les économies des 17 Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie commune est l'euro. Parmi ces pays, certains concentrent un certain nombre de difficultés assez importantes, c'est le cas de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal ou encore de l'Espagne, ce qu'on a appelé les « PIGS ».

La crise de la dette grecque ne manquera pas de faire trembler les capitales européennes. La Grèce affiche un endettement public d'environ 120% du PIB et un déficit budgétaire dépassant les 13% du PIB. L'ampleur de cette crise a été considérablement aggravée par le manque de transparence dont a fait preuve ce pays dans la présentation de sa dette et de son déficit. Tout ceci dénote assurément un grave dérapage des finances publiques. Il convient de souligner que cette situation dramatique résulte notamment de la conjugaison de plusieurs facteurs propres à la Grèce à savoir notamment la faiblesse des recettes fiscales, l'absence de véritable administration fiscale, l'accumulation des déficits ou encore un travail dissimulé considérable.

---

<sup>511</sup> La crise des « subprimes » touche le secteur des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis à partir de juillet 2007, déclenchant la crise financière de 2008.

S'agissant des autres pays en difficultés, l'origine de cette crise est assez différente. En Irlande, au Portugal et en Espagne, il existe une administration des Finances publiques relativement performante qui se rapproche de celle rencontrée en France. Ainsi, le cas irlandais est assez symptomatique<sup>512</sup> dans la mesure où cet Etat a été le premier à s'être déclaré en récession en septembre 2008 et a connu une forte progression du chômage dans les mois qui ont suivi. Cette situation économique inquiétante n'a pas été sans conséquences sur les finances publiques irlandaises. Le déficit budgétaire s'est considérablement creusé pour atteindre près de 32% du PIB tout comme l'endettement public qui est passé de 27% du PIB en 2007 à 54% en 2008 puis 93% en 2010 pour finalement atteindre près de 110% en 2012.

Après le signal lancé par l'Allemagne pressant les autres Etats membres de la zone euro d'adopter un texte de loi permettant d'imposer l'équilibre budgétaire, des propositions ont été formulées fin 2010 afin de réformer le pacte de stabilité et de croissance et renforcer les règles de coordination budgétaire. Dans l'attente, il a été décidé le 10 mai 2010 lors d'un sommet exceptionnel des chefs d'Etat et de gouvernements, de créer un Fonds européen de stabilisation financière<sup>513</sup> (F.E.S.F.) disposant de près de 500 milliards d'euros. Ce fonds est devenu opérationnel le 4 août 2010 après ratification de ses statuts par l'ensemble des Etats de la zone euro.

## **2. Une réponse intergouvernementale européenne**

L'ensemble des gouvernements de la zone euro ont pris un certain nombre de mesures visant à rassurer les marchés financiers et les agences de notation pour ne pas aggraver encore davantage la situation déjà bien fragilisée par des années de laxisme budgétaire. La crise des dettes souveraines n'a été que le révélateur d'une crise bien plus profonde, une crise d'origine structurelle et prenant racines dans des dizaines d'années d'accumulation de déficits. Seulement ces mesures se sont avérées être insuffisantes au regard de la situation et la

---

<sup>512</sup> Hervé GROUD, *Les finances publiques nationales et locales face à la crise*, « Les finances publiques : cause ou victime de la crise ? », Editions l'Harmattan, septembre 2012, p. 15.

<sup>513</sup> Le Fonds européen de stabilité financière (FESF), communément appelé « Fonds de secours européen », est un fonds de stabilisation, sous la forme d'un fonds commun de créances, approuvé par les 27 États membres de l'Union européenne le 9 mai 2010. Ce fonds vise à préserver la stabilité financière en Europe en fournissant une assistance financière aux États de la zone euro en difficulté économique.

nécessité d'aller plus loin dans l'encadrement normatif des politiques budgétaires s'est vite fait ressentir.

Lors du sommet européen du 9 décembre 2011<sup>514</sup>, 26 des 27 pays de l'Union européenne<sup>515</sup> ont décidé de réagir vigoureusement face à la crise actuelle et d'ouvrir la voie à un nouveau traité intergouvernemental destiné à renforcer la discipline, l'intégration et la convergence. Ce traité devrait permettre de garantir le respect des nouvelles règles plus strictes de l'UE en matière de déficit et de dette. Le 18 janvier 2012, quelques semaines plus tard, les eurodéputés se sont réunis afin d'adopter une résolution commune sur le projet de traité et en ont profité pour faire part de leurs réserves.

Il faudra attendre un sommet informel du 30 janvier 2012 pour que les chefs d'Etat et de gouvernements (25 sur 27) se mettent d'accord sur un « Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire ». Le 2 février 2012, les parlementaires européens adopteront une résolution sur les conclusions du Conseil européen exceptionnel du 30 janvier 2012, au cours duquel la version définitive du traité sera élaborée. Le TSCG sera signé le 2 mars 2012. Son entrée en vigueur a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2013, sous réserve qu'au moins 12 Etats membres de l'Union européenne ayant comme monnaie l'euro l'aient complètement ratifié avant cette date. Pour la France, ce sera chose faite le 11 octobre 2012.

## **B. La mise en œuvre de la « règle d'or » contenue dans le TSCG**

Le TSCG contient un certain nombre de mesures visant à renforcer la discipline budgétaire européenne. Parmi elles figure notamment l'instauration d'une règle budgétaire contraignante au niveau national. Prévue par l'article 3 du TSCG, cette norme juridique n'est en réalité qu'une règle de solde structurel.

---

<sup>514</sup> Conseil européen des 8 et 9 décembre 2011.

<sup>515</sup> Le Royaume-Uni a refusé de prendre part à la signature de cet accord.

## **1. Le nécessaire renforcement de la discipline budgétaire par une règle du solde structurel**

L'instauration d'une règle contraignante à l'échelle de chaque Etat par l'intermédiaire du TSCG apparaissait comme la seule solution à la crise de la zone euro et était interprétée initialement de manière rigide.

L'article 3 du TSCG prévoit que les Etats doivent respecter une trajectoire de solde structurel c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture, reposant sur des dispositions « *contraignantes* » de droit interne. La trajectoire de solde structurel doit permettre d'atteindre « *l'objectif à moyen terme* » (OMT) spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité<sup>516</sup>. Le TSCG prévoit également la possibilité de s'écarter temporairement de la trajectoire de solde structurel, pourvu que l'écart soit rapidement corrigé, et même, en cas de « *circonstances exceptionnelles* », de modifier ou de repousser l'OMT<sup>517</sup>.

## **2. Les marges de manœuvres étatiques pour la transposition en droit interne**

Les règles prévues par l'article 3 du TSCG, selon ce même article, « *prennent effet dans le droit national des parties contractantes (...) au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ».

A la lecture de cet extrait de l'article 3 du TSCG, on comprend assez rapidement que la question de l'introduction de la règle de solde structurel dans la Constitution française n'est plus une évidence. En effet, il est clairement précisé que cette règle doit être transposée au moyen de dispositions contraignantes « *de préférence constitutionnelles* ». Autrement dit, ce

---

<sup>516</sup> Rapport n°22 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire par M. François MARC, sénateur, 9 octobre 2012, p.39.

n'est pas une obligation. Il s'agit davantage d'une recommandation. La fermeté affichée par le couple franco-allemand courant fin 2011 ne semble donc plus être d'actualité. Rappelons un instant l'analyse du président français qui déclarait que le traité comprendrait « *une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une disposition constitutionnelle qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre* »<sup>518</sup>.

Le texte du traité n'a pas changé mais il n'en demeure pas moins que son interprétation s'en est trouvée considérablement atténuée. En décembre 2011, le Gouvernement français sous la présidence de Nicolas SARKOZY, indiquait que le TSCG impliquait de se doter de dispositions internes juridiquement contraignantes, et donc de réviser la Constitution<sup>519</sup>.

Il semble qu'au moment de ratifier ce traité, les conditions de transposition en droit interne ne soient plus tout à fait les mêmes. Ceci est du en partie à la communication publiée par la Commission européenne le 20 juin 2012<sup>520</sup> dans laquelle elle interprète la notion de « *dispositions contraignantes* » dans un sens beaucoup plus large. En effet, d'après elle, il suffirait pour les Etats de respecter vis-à-vis de l'organisme indépendant qu'ils doivent mettre en place le principe « *se conformer ou s'expliquer* ».

L'article 8 du TSCG prévoit la possibilité d'un contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) des modalités de transposition en droit interne de la règle d'équilibre structurel. L'objectif ainsi recherché consiste simplement à vérifier que les Etats se sont bien dotés d'un mécanisme tel que décrit à l'article 3 du traité. Autrement dit, il ne s'agit aucunement ici de vérifier si les Etats respectent bien la règle d'équilibre structurel.

Lors de la campagne présidentielle de 2012, François HOLLANDE, candidat socialiste avait clairement affiché son opposition à l'introduction d'une « règle d'or »

---

<sup>517</sup> Rapport n°38 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques par M. François MARC, sénateur, 24 octobre 2012, p. 9.

<sup>518</sup> Conférence de presse commune du président de la République, Nicolas SARKOZY, et de la Chancelière allemande, Angela MERKEL, le 5 décembre 2011.

<sup>519</sup> Idem.

<sup>520</sup> « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire » (COM(2012) 342 final).

constitutionnelle<sup>521</sup>, opposition qu'il confirmera lors de son allocution télévisée du 14 juillet 2012, le lendemain de la saisine du Conseil constitutionnel, en déclarant que la règle d'or ne figurerait pas dans la Constitution et ce "*quelle que soit la décision du Conseil constitutionnel*".

## **2<sup>ème</sup>§. L'introduction en droit interne de la « règle d'or » ou comment échapper à la constitutionnalisation**

Les socialistes s'étaient fermement opposés à l'introduction de la « règle d'or » souhaitée par le Chef de l'Etat, Nicolas SARKOZY. Ce dernier n'ayant pu introduire cette règle dans la Constitution en l'absence de majorité suffisamment forte avait dû renoncer et avait exprimé son souhait de laisser les Français trancher cette question lors de l'élection présidentielle de 2012. Le 6 mai de la même année, François HOLLANDE est élu président de la République française. Quelques semaines après son investiture, le nouveau Chef de l'Etat ne manquera pas de saisir le Conseil constitutionnel le 13 juillet 2012 pour déterminer comment faire ratifier le TSCG et ainsi savoir si l'introduction de la « règle d'or » peut se faire par la voie organique et non constitutionnelle (A). La décision du Conseil constitutionnel faisant suite à cette saisine débouchera quelques mois plus tard sur la loi organique du 17 décembre 2012 (B).

### **A. Le « feu-vert » du Conseil constitutionnel**

L'article 54 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que «*Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution*». C'est sur le fondement de cet article que le 13 juillet 2012, François HOLLANDE va saisir le Conseil constitutionnel afin de savoir si

---

<sup>521</sup> Conférence de presse de François HOLLANDE, candidat socialiste à l'élection présidentielle de 2012, le 25 avril 2012.

l'autorisation de ratifier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, doit être précédée d'une révision de la Constitution.

Dans sa décision n°2012-653 DC du 9 août 2012 relative à la conformité du TSCG à la Constitution, le juge constitutionnel a considéré que le TSCG ne portait pas atteinte « *aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ». Cette décision met donc un terme aux nombreux atermoiements sur la question épineuse de la perte de souveraineté de la France en cas de ratification de ce texte.

En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que les stipulations du TSCG "*reprennent en les renforçant les dispositions mettant en œuvre l'engagement des Etats membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques*"<sup>522</sup>, adoptées dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il a estimé que ces stipulations « *ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire, et n'autorisent pas de tels transferts. (...) Pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.* »<sup>523</sup>

Nonobstant cette clarification apportée par le Conseil constitutionnel, il n'est pas interdit de s'interroger sur la question de savoir si l'introduction de ces règles contraignantes ne comporte pas un risque – serait-ce minime - de porter atteinte à la souveraineté du Parlement. Dès lors que l'équilibre des finances publiques est inscrit dans des dispositions organiques, c'est-à-dire de valeur supérieure aux lois ordinaires dans la hiérarchie des normes, cela ne limite-t-il pas la possibilité des parlementaires – déjà sérieusement encadrée – d'influer sur les politiques budgétaires, au risque de vider le vote des électeurs de son sens ?

La décision du Conseil constitutionnel a ouvert deux voies : l'une impose une révision constitutionnelle, l'autre non. Le choix ainsi laissé à l'appréciation du pouvoir exécutif n'est pas sans faciliter la tâche au Chef de l'Etat.

---

<sup>522</sup> Décision du Conseil constitutionnel n°2012-653 DC du 09 août 2012 relative au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, considérant n°16, p. 3 et 4.

<sup>523</sup> Idem.

La première voie offerte au président de la République consiste à réviser la Constitution. En effet, dans cette hypothèse, il serait nécessaire de modifier les articles 34 et 37 de la Constitution pour que la règle d'équilibre des finances publiques puisse juridiquement s'imposer aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale<sup>524</sup>. Cette voie n'est bien entendu pas du tout envisagée par l'exécutif.

La deuxième voie, celle qui sera finalement retenue, consiste à ne pas réviser la Constitution mais à faire adopter une loi organique. Le président de la République a demandé au Gouvernement de préparer rapidement un projet de loi autorisant la ratification du TSCG ainsi qu'un projet de loi organique indispensable à la bonne application du traité. Est ainsi écartée toute procédure de révision constitutionnelle, conformément aux engagements pris lors de la campagne présidentielle de 2012. L'exécutif a ainsi pu éviter le pire à savoir une nouvelle impossibilité de modifier la Constitution en raison de l'absence d'une majorité suffisante.

La loi autorisant la ratification du TSCG<sup>525</sup> sera promulguée le 22 octobre 2012 et n'aura pas rencontré une opposition suffisante pour compromettre sa mise en œuvre. La gauche détenait à elle seule la majorité nécessaire pour adopter le texte et bénéficiait en plus du soutien de l'UMP<sup>526</sup> qui ne manquait pas de souligner qu'elle n'allait pas voter contre un texte négocié par l'ancien président de la République, Nicolas SARKOZY. Une manière d'atténuer en quelque sorte la victoire politique scandée par le nouvel exécutif. Il faudra attendre quelques semaines pour que le projet de loi organique acquière force de loi.

## **B. L'aboutissement du processus : la loi organique du 17 décembre 2012<sup>527</sup>**

Présenté au Conseil des ministres le 19 septembre 2012 par le ministre de l'économie et des finances, Pierre MOSCOVICI, et le ministre chargé du budget, Jérôme CAHUZAC, le texte définitif du projet de loi sera adopté le 22 novembre 2012.

---

<sup>524</sup> Rapport n°244 fait par Christian ECKERT au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique après l'engagement de la procédure accélérée, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, 3 octobre 2012, p. 24.

<sup>525</sup> Loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, JORF n°0247 du 23 octobre 2012, p.16432, texte n°1.

<sup>526</sup> Union pour un mouvement populaire, parti politique français créée en 2002.

<sup>527</sup> Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n°0294 du 18 décembre 2012.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 17 décembre 2012 dispose que « *dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012, à Bruxelles* ». Autrement dit, cet article 1<sup>er</sup> fait de la loi de programmation des finances publiques l'instrument privilégié fixant l'objectif à moyen terme (OMT) mentionné par l'article 3 du traité. Ce sont donc ces lois de programmation qui seront chargées de mettre en œuvre la « règle d'équilibre des finances publiques ». Nous l'avons vu précédemment, la principale innovation introduite par l'article 3 prévoit la fixation en droit interne d'un objectif de solde structurel – corrigé des variations de la conjoncture - ne pouvant être inférieur à moins 0.5% du PIB pour les Etats dont l'endettement public dépasse 60% du PIB ainsi qu'une trajectoire pour y parvenir.

L'instauration d'une règle de solde structurel n'est pas la seule innovation issue du TSCG et introduite par la loi organique du 17 décembre 2012. En effet, deux autres éléments méritent d'être étudiés en raison de leur caractère novateur à savoir la création d'un Haut conseil des finances publiques et la mise en place d'un mécanisme de correction des écarts de trajectoire. Ces innovations constituent indéniablement des éléments décisifs dans la réforme profonde de la gouvernance des finances publiques.

La loi organique du 17 décembre 2012 a mis en place un Haut conseil des finances publiques (HCFP). Cet organisme indépendant présidé par le Premier président de la Cour des comptes sera chargé, d'une part, d'émettre des avis publics sur les hypothèses macroéconomiques retenues dans les projets de textes financiers et sur le respect de la trajectoire de finances publiques et, d'autre part, d'alerter publiquement 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.

Ce HCFP sera composé, en plus de son président, de dix membres à savoir quatre magistrats de la Cour des comptes en activité désignés par son premier président, quatre membres nommés, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, un

membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Le chapitre IV de la loi organique du 17 décembre 2012 est consacré aux dispositions relatives au mécanisme de correction qui doivent être mises en œuvre en cas d'écart important vis-à-vis de la trajectoire arrêtée de retour à l'équilibre. Ainsi, si des écarts importants sont constatés par le Haut Conseil des finances publiques lors de l'examen de la loi de règlement entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations de solde structurel définies dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, il appartiendra à ce dernier d'alerter publiquement le Parlement et le Gouvernement sur l'éventuelle nécessité de déclencher le mécanisme de correction.

Ainsi, le débat sur la loi de règlement constituera un moment important dans la mesure où le Gouvernement sera amené à expliquer les raisons d'éventuels écarts de trajectoire mais aussi et surtout devra proposer des mesures correctrices qui devront intervenir au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale. Qui plus est, ces mesures devront permettre de revenir à la trajectoire de solde structurel initialement prévue par la loi de programmation des finances publiques au plus tard dans les deux ans suivant la constatation de l'écart. Cependant, des exceptions à ce principe ont été prévues. A titre d'exemple, une grave récession économique pourrait parfaitement justifier un écart de trajectoire sans que des mesures correctrices ne soient prises.

Toutes ces innovations vont dans le sens d'un renforcement de la discipline budgétaire française. La constitutionnalisation tant demandée n'a finalement pas été retenue. Une solution intermédiaire entre la simple loi ordinaire et la loi constitutionnelle a été privilégiée par l'exécutif français à savoir la voie organique. Néanmoins, le débat sur la constitutionnalisation des règles budgétaires n'est pas encore terminé. La situation des finances publiques françaises ne cesse de s'aggraver dans un contexte difficile sur le plan économique. La Commission européenne a donné les prévisions chiffrées de 2013<sup>528</sup> pour la croissance, le chômage, les déficits et les dettes des Etats membres de la zone euro. Le constat est plus qu'alarmant et le verdict sans appel : la crise est loin d'être finie dans la zone euro. La loi organique du 17 décembre 2012 n'a pas encore été mise en œuvre qu'elle risque déjà

---

<sup>528</sup> « Prévisions économiques d'hiver » publiées par la Commission européenne le 22 février 2013 pour la zone euro et pour l'Union européenne dans son ensemble.

d'être remise en cause ou du moins supplantée par une réforme plus importante encore, une réforme constitutionnelle. Cette constitutionnalisation des règles budgétaires ne semble pas constituer « la » solution miracle. Il faut dire que l'on manque considérablement de recul sur les dispositifs qui ont pu être mis en œuvre chez nos voisins européens et ce dispositif n'est pas non plus sans susciter certaines craintes.

### **Section 3 : Le TSCG du 2 mars 2012 ou le renforcement de la discipline budgétaire**

Lors du sommet européen des 8 et 9 décembre 2011, tous les Etats membres de l'UE – à l'exception désormais coutumière du Royaume-Uni mais aussi de la République tchèque – se sont déclarés favorables à la conclusion d'un nouveau « pacte budgétaire » et à une coordination encore renforcée de leurs politiques économiques.

Arrêté le 30 janvier 2012 à Bruxelles entre les chefs d'Etat et de gouvernement et signé le 2 mars 2012, le pacte budgétaire européen, officiellement appelé traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, est un mécanisme qui entend s'inscrire dans un esprit de rupture avec le passé. L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi autorisant la ratification de ce texte le 9 octobre 2012<sup>529</sup> sans grande surprise tout comme le Sénat le 11 octobre 2012<sup>530</sup>. En effet, l'opposition UMP a largement voté en faveur de ce texte car négocié et signé par l'ancien président de la République, Nicolas SARKOZY. La majorité socialiste n'a quant à elle pas souhaité remettre en cause l'autorité du président HOLLANDE nouvellement élu et a préféré adopter ce texte sans ambages. Ce texte a donc été ratifié le 22 octobre 2012<sup>531</sup>.

Après avoir abordé le contexte dans lequel s'est inscrit ce TSCG ainsi que sa portée (**1<sup>er</sup> §**), il conviendra de s'attarder sur les modifications opérées et les nouveautés introduites par ce traité budgétaire (**2<sup>ème</sup> §**).

---

<sup>529</sup> 477 voix pour, 70 contre et 21 abstentions.

<sup>530</sup> 307 voix pour, 32 contre et 8 abstentions.

<sup>531</sup> Loi n°2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, JORF n°0247 du 23 octobre 2012, p.16432.

## **1<sup>er</sup>§ : Un traité s’inscrivant dans un contexte de crise**

L’aggravation de la crise de la dette souveraine et les difficultés accrues de financement rencontrées par plusieurs pays conduisirent les Chefs d’Etat et de gouvernement au cours de l’automne 2011 à envisager une révision des traités afin de consolider la gouvernance économique et budgétaire au sein de la zone euro, et, ainsi, de lancer un signal fort aux marchés et de desserrer quelque peu leur étreinte. Pour mieux comprendre la portée de ce traité **(B)**, il convient de revenir à ses origines **(A)**.

### **A. Les origines tumultueuses du TSCG**

#### **1. Une négociation rapide et transparente**

Lors du Conseil européen du 9 décembre 2011, il est apparu très rapidement que l’unanimité des vingt-sept Etats, requise pour engager, sur le fondement de l’article 48 TUE, une révision des traités n’était pas possible<sup>532</sup>. Pour ne pas bloquer l’Europe, c’est la voie d’un traité international, de nature intergouvernementale, qui fut finalement retenue. Les principaux éléments du futur traité ont été précisés dans une déclaration des Chefs d’Etat ou de gouvernement de la zone euro en date également du 9 décembre 2011. La négociation du texte fit l’objet d’une transparence inhabituelle. En effet, plusieurs versions du traité ont été communiquées entre la première version, datée du 16 décembre 2011 et la version finale<sup>533</sup>.

La réunion des chefs d’Etat et de gouvernement, le 30 janvier 2012, à Bruxelles, pour un Conseil consacré à la croissance et l’emploi a été l’occasion de finaliser le « pacte budgétaire » et le traité sur le Mécanisme européen de stabilité. Ce sommet fut marqué par le refus du premier ministre Tchèque d’engager son pays dans ce nouveau traité. Il faudra attendre le 2 mars 2012 pour que le TSCG soit signé par les chefs d’Etat ou de gouvernement

---

<sup>532</sup> Rapport n°205 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l’Union économique et monétaire, E. GUIGOU, XIV<sup>ème</sup> législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p.47 et 48.

<sup>533</sup> V. KREILINGER, « Le « making-of » d’un nouveau traité : six étapes de négociations politiques », Les Brefs n°32, février 2012.

de tous les Etats membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni et de la République-tchèque.

## **2. Les incertitudes autour de la ratification du TSCG**

### **a. Une longue période de doute**

L'autorisation de ratification du TSCG donnée par le Parlement français ne cache pas la difficile naissance de ce traité. La France a vécu une période électorale intense au début de l'année 2012 en raison de l'élection présidentielle. Le candidat socialiste à la présidence, François HOLLANDE, avait déclaré au cours de la campagne qu'il renégocierait le pacte budgétaire européen qui avait été négocié et signé par le président SARKOZY. L'objectif recherché était d'introduire un pacte pour la croissance et l'emploi<sup>534</sup>. Ces nombreuses hésitations ont suscité une certaine inquiétude quant à l'avenir de ce traité. De plus, la majorité présidentielle était relativement divisée sur la question de la ratification de ce traité. Bien qu'un doute subsistait quant à cette dernière le président de la République a pu bénéficier du soutien clair de l'opposition UMP et centriste.

Cet épisode français n'est qu'un des aspects de la longue gestation de ce traité. En effet, il a fallu de nombreuses réunions formelles et informelles entre les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne pour se mettre d'accord sur ce traité. Le couple franco-allemand a largement contribué au bon déroulement de ces négociations.

### **b. Les critiques soulevées à travers l'Europe**

Le TSCG concentre toutes les critiques. En France, un certain nombre de parlementaires mais aussi d'hommes et de femmes politiques dénoncent un traité qui leur paraît contraire aux intérêts de la France mais plus largement de l'Europe. Décrit comme étant une atteinte portée à la souveraineté des Etats membres de l'Union européenne, le TSCG parvient difficilement à faire consensus. Dans toute l'Europe, les souverainistes mais aussi les nationalistes sont vent debout pour obtenir la fin du processus de ratification.

## **B. Un traité apparaissant comme l'aboutissement d'un long processus de renforcement de la discipline budgétaire sans grande portée**

Le TSCG semble clore une longue litanie de mesures visant à renforcer la discipline budgétaire dans une zone euro en crise.

### **1. Le dernier « chaînon manquant » d'une série d'instruments juridiques**

Le TSCG est l'aboutissement d'un long processus de renforcement de la coordination de politiques budgétaires intégrées en Europe<sup>535</sup>. En effet, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire s'inscrit dans la suite logique du traité de Maastricht de 1992, du Pacte de stabilité et de croissance de 1997 ou encore du « Six-Pack » de 2011. Ce traité budgétaire bien que n'apportant que peu de « règles nouvelles » contribue indéniablement au renforcement de la discipline budgétaire sur le plan symbolique. L'engagement de vingt-cinq Etats membres à respecter les dispositions de ce traité constitue une avancée majeure dans la construction européenne et tout particulièrement en termes d'intégration budgétaire.

### **2. Un traité à la portée surestimée**

La question de l'utilité du TSCG a été posée à plusieurs reprises. Pour certains, « *il n'était nullement besoin de passer par une modification des traités européens ou par la conclusion d'un traité ad hoc : la législation secondaire permettant d'arriver au même résultat* »<sup>536</sup>. D'autres ont même évoqué « *un traité pour rien* »<sup>537</sup>. Il est vrai que le TSCG n'apporte que très peu de règles nouvelles. La plupart des dispositions figurent déjà dans le

---

<sup>534</sup> Sommet européen des 28 et 29 juin 2012.

<sup>535</sup> G. GAUBERT, « Loi de programmation des finances publiques et intégration budgétaire », RFFP n°122, 2013, p. 143.

<sup>536</sup> J. QUATREMER, « Le traité sur « l'union budgétaire » : « serment du jeu de Paume » de la rigueur », blog « les coulisses de Bruxelles, 13 décembre 2011.

<sup>537</sup> D. COHN-BENDIT (cité par Jean QUATREMER dans L'esprit de Maastricht regravé dans le marbre allemand, Libération, 19 septembre 2012).

« *Six-Pack* » et dans le « *Two-Pack* ». Ainsi, il apparaît assez clairement que la portée de ce nouveau traité est plus symbolique et politique<sup>538</sup>.

La ratification de ce traité a fait l'objet d'importants développements dans la presse internationale ainsi que dans les médias. Souvent présenté comme une véritable « révolution » sur le plan communautaire, il n'en demeure pas moins que ce traité ne fait pas formellement partie du droit de l'Union européenne<sup>539</sup> dans la mesure où il n'a été signé que par 25 Etats membres. La République tchèque et le Royaume-Uni n'ont pas souhaité en faire partie.

Toujours est-il que ce traité constitue un accord intergouvernemental au sens du droit international qui n'est pas étranger au droit communautaire. Ce traité a vocation « *dans un délai maximum de cinq ans à compter de son entrée en vigueur* » et « *sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre* », à voir son contenu intégré dans le cadre juridique de l'Union européenne. De plus, ce traité s'appuie sur les traités européens et les institutions actuelles. Il est parfaitement compatible avec le droit existant notamment avec le pacte de stabilité et de croissance de 1997, révisé par le « *Six-Pack* » de 2011.

Pour sa transposition juridique dans chaque Etat, sa rédaction laisse une grande liberté. Il en va de même pour la référence à un objectif de déficit structurel de 0,5% du PIB au plus qui laisse des marges de manœuvre significatives aux Etats contractants dans le cadre de leurs politiques budgétaires nationales. En effet, le principal apport de ce traité réside dans l'interdiction, à moyen terme, des déficits structurels supérieurs à 0,5% du PIB. Or, cette interdiction n'est pas si contraignante qu'il n'y paraît. La notion de déficit « structurel » peut être définie de plusieurs manières. Dit autrement, chaque Etat peut appliquer cette règle différemment au regard de la définition retenue. Ensuite, le calcul du taux de croissance « potentiel » dont l'écart par rapport au taux effectif détermine le solde structurel n'est pas clairement arrêté. Là encore, chaque Etat recourt à sa propre méthode. Au regard de ce qui vient d'être dit, on constate qu'il subsiste de grandes incertitudes quant à la modélisation de l'effet des différentes politiques possibles<sup>540</sup>. S'ajoute à cela la rédaction à proprement parlé du traité qui renvoie largement aux Etats le soin d'arrêter les modalités de mise en œuvre de

---

<sup>538</sup> Rapport n°205 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, E. GUIGOU, XIVème législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p. 51.

<sup>539</sup> Idem, p.52.

ses principales dispositions. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que le Conseil constitutionnel s'est fondé sur l'analyse de ces souplesses pour juger qu'une révision de la Constitution ne s'imposait pas.

Les « mesures nouvelles » issues du TSCG sont finalement peu nombreuses. Le TSCG reprend largement des dispositions déjà adoptées ou en voie de l'être dans des cadres juridiques communautaires plus classiques.

## **2<sup>ème</sup> § : Les changements apportés par le TSCG et concourant au renforcement de la discipline budgétaire**

Le TSCG est divisé en trois parties principales consacrées respectivement au pacte budgétaire, qui constitue la partie la plus importante du traité budgétaire **(B)**, ainsi qu'à la coordination des politiques économiques et à la gouvernance de la zone euro, qui comporte des dispositions assez vagues ou tout simplement des éléments déjà acquis du droit communautaire **(A)**.

### **A. Les stipulations apparaissant purement « cosmétiques »**

Le titre IV du traité intitulé « *Coordination des politiques économiques et convergence* » comprend trois articles. L'article 9 contient l'engagement des Etats contractants à renforcer la coordination de leurs politiques économiques dans un sens favorable au bon fonctionnement de l'UEM et au renforcement de la croissance et de la compétitivité. Pour parvenir à cet objectif, le nouveau traité fixe un champ très large à la coordination économique<sup>541</sup>.

L'article 10 prévoit quant à lui que les Etats contractants recourent, si cela s'avère nécessaire, aux mesures spécifiques aux Etats membres ayant adopté l'euro et aux

---

<sup>540</sup> Ibis, p.54.

<sup>541</sup> Rapport n°205 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, E. GUIGOU, XIV<sup>ème</sup> législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p. 63.

coopérations renforcées « *pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur* »<sup>542</sup>.

Enfin, l'article 11, comme les deux articles précédents, n'a pas de valeur juridique évidente. Il prescrit que toutes les grandes réformes de politique économique envisagées soient préalablement débattues voire coordonnées entre elles. Il apparait très clairement que ces trois articles sont rédigés en des termes très vagues. Ils recourent à des termes très généraux et imprécis tels que « *sens favorable au bon fonctionnement de l'UEM* » ou encore « *questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro* ».

Le titre V comprenant les articles 12 et 13 concerne la gouvernance de la zone euro. Ils consacrent notamment l'existence de sommets de la zone euro plus réguliers et tentent de les formaliser davantage (article 12) ou soulèvent la question du contrôle démocratique de la mise en œuvre du traité (article 13). En effet, l'article 13 prévoit l'organisation d'une conférence réunissant les représentants des commissions compétentes du Parlement européen et des Parlements nationaux, afin de discuter des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le traité<sup>543</sup>.

A côté de ces dispositions sans grande valeur juridique figurent d'autres dispositions qui méritent une étude plus approfondie.

## **B. Les stipulations les plus substantielles relatives au volet budgétaire**

Le titre III du traité intitulé « Pacte budgétaire » comporte six articles allant de l'article 3 à l'article 8 inclus. Ils introduisent les principales nouveautés du TSCG et concourent indéniablement au renforcement de la discipline budgétaire européenne.

---

<sup>542</sup> Idem.

## 1. Les nouveautés introduites par le TSCG autour de la « règle d'or »

Si l'on devait résumer le dispositif juridique concernant la « règle d'or », on pourrait dire qu'il est relativement complexe car faisant intervenir trois textes en cascade à savoir dans un premier temps, le traité par l'intermédiaire des articles 3 et 8. L'article 3 concerne la définition de la règle et l'obligation de transposition en droit interne. L'article 8 fait référence à la possibilité pour un Etat partie de saisir la Cour de justice de l'UE si un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition ; dans un deuxième temps, la proposition de règlement sur les plans budgétaires et la correction des déficits excessifs dans la zone euro par le biais de son article 4 et enfin dans un troisième temps, l'article 2 bis du règlement n°1466/97.

D'après l'article 1<sup>er</sup>, le TSCG a pour ambition de « *renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro* ».

Cette déclaration d'intention cache en réalité un grand principe énoncé à l'article 3 à savoir l'instauration d'une « règle d'or » budgétaire et plus précisément une obligation pour les Etats signataires d'adopter une « règle d'or » contraignante<sup>544</sup>. Autrement dit sont concernés tous les Etats qui ont ratifié le traité et ce qu'ils soient dans ou hors la zone euro. Les parties doivent inscrire dans leur droit national<sup>545</sup> une règle d'équilibre budgétaire compatible avec les dispositions du traité, « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelle, ou dont le plein respect et la stricte observances tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ».

Le premier paragraphe de l'article 3 pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. Toutefois, il précise que ce principe ne sera pas enfreint « *si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à*

---

<sup>543</sup> Rapport n°205 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, E. GUIGOU, XIV<sup>ème</sup> législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p. 65.

<sup>544</sup> J.B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, novembre 2012, p. 169.

<sup>545</sup> Idem, p. 171.

*moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut au prix du marché* ». La principale modification par rapport au droit en vigueur réside dans le taux de 0,5% visé.

Le premier paragraphe de l'article 3 du TSCG oblige chaque Etat contractant de se doter d'un mécanisme de correction pouvant se déclencher 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* ». Ces mécanismes nationaux automatisés ont vocation à conduire les Etats rencontrant de tels écarts à mettre en œuvre des mesures visant à les corriger sur une période déterminée. Il est précisé par ailleurs que ces mécanismes de correction respecteront « *pleinement les prérogatives des parlements nationaux* ».

Le paragraphe 2 de l'article 3 du TSCG exige que des institutions indépendantes soient désignées, au niveau national, pour contrôler l'application et le respect de la règle d'équilibre budgétaire. Cette disposition ne constitue pas une grande nouveauté dans la mesure où on la retrouve dans le « Two Pack » qui invite chaque Etat à mettre en place un « conseil budgétaire indépendant », chargé d'évaluer la mise en œuvre des règles budgétaires nationales.

C'est au regard de cette disposition du TSCG que la France a mis en place le Haut Conseil des finances publiques dans le cadre de la loi organique du 17 décembre 2012<sup>546</sup>. Le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. Il rend des avis sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques ainsi que sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année, le projet de loi de financement de la sécurité sociale et les éventuelles lois de finances rectificatives. En cas d'écart entre l'exécution budgétaire et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques identifié par le Haut Conseil, le Gouvernement doit déclencher un « mécanisme de correction ».

---

<sup>546</sup> Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n°2094 du 18 décembre 2012, p.19816.

L'article 8 du TSCG précise les conditions du contrôle, par le Cour de Justice de l'Union européenne, de la transposition de la règle d'équilibre budgétaire prévue au paragraphe 2 de l'article 3. Cet article 8 met en place une procédure en plusieurs étapes pour assurer ce contrôle<sup>547</sup>. Deux cas de figure peuvent se présenter. D'une part, il revient à la Commission de présenter un rapport concernant la mise en œuvre par chaque Etat contractant de ces dispositions. Si la Commission, après avoir donné à l'Etat concerné la possibilité de présenter ses observations, conclut qu'il n'a pas rempli ses obligations, l'affaire pourra être portée devant la CJUE par un autre Etat partie au TSCG. D'autre part, il convient de préciser que même en l'absence de rapport de la Commission, si un Etat partie au TSCG estime qu'un autre Etat ne s'est pas conformé aux dispositions mentionnées précédemment alors il pourra également porter l'affaire devant la CJUE.

Dans les deux cas, l'arrêt de la CJUE aura une portée contraignante et devra fixer un délai à l'Etat fautif pour prendre les mesures nécessaires. Dans un deuxième temps, après que la Cour de justice a rendu un arrêt constatant qu'il n'y avait pas eu transposition de la règle d'équilibre budgétaire, tout Etat peut parfaitement demander à la Cour d'infliger des sanctions financières à l'Etat qui ne se serait pas conformé à cet arrêt. L'amende ne pourra pas dépasser 0,1% du PIB de l'Etat incriminé. Cette somme, si elle est imputable à un Etat de la zone euro, sera versée au mécanisme de stabilité financière et au budget général de l'Union européenne dans les autres cas.

## **2. Un point essentiel: l'élargissement de la majorité inversée**

Le « Six-Pack » fait référence à ce dispositif de majorité inversée. En effet, ce paquet législatif adopté en novembre 2011 prévoit que les sanctions financières imposées aux Etats de la zone euro sont prises à la majorité qualifiée inversée. Cette règle ne concerne alors que les amendes de plus de 0,2 point de PIB. De plus, il convient de préciser que la décision d'imposer ces sanctions doit être précédée au préalable d'une décision à la majorité qualifiée ordinaire.

---

<sup>547</sup> J.B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, novembre 2012, p. 173.

Le TSCG supprime purement et simplement ces possibilités de blocages. Dorénavant toutes les décisions relatives aux Etats en déficit excessif seront prises à la majorité qualifiée inversée. En effet, à travers l'article 7 du TSCG, les Etats membres de la zone euro « *s'engagent* » à appuyer les propositions ou recommandation de la Commission relatives à un Etat en situation de déficit excessif, sauf si une majorité qualifiée d'entre eux n'y est pas favorable. Le traité empêchera de renouveler l'expérience de 2003 lorsqu'une simple minorité de blocage avait pu mettre un terme aux procédures engagées contre la France et l'Allemagne<sup>548</sup>.

Pour mieux comprendre, il convient de revenir au dispositif qui vient d'être présenté. Avant ce traité, la Commission devait réunir une majorité qualifiée d'Etats afin de faire pression sur un Etat pour qu'il suive ses recommandations ou pour lui infliger des sanctions. Avec ce système, une minorité pouvait bloquer une décision. Désormais, avec la majorité qualifiée inversée, il faut réunir une majorité contre les demandes de sanction et les recommandations de la Commission européenne pour les bloquer.

### **3. Les autres dispositions budgétaires contenues dans le TSCG**

L'article 4 du TSCG oblige tout Etat présentant un ratio d'endettement supérieur à 60% du PIB à réduire sa dette dépassant cette valeur à un rythme moyen d'un vingtième par an. Une clarification est apportée au « Six-Pack » et plus précisément au règlement n°1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Ce renvoi permet de préciser que ce rythme sera apprécié sur trois années<sup>549</sup>.

L'article 5 prévoit que tout Etat contractant sous le coup d'une procédure pour déficit excessif établira « *un programme de partenariat budgétaire et économique* » qui devra, entre autres, comporter « *une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre*

---

<sup>548</sup> Rapport n°205 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, E. GUIGOU, XIVème législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p. 61.

<sup>549</sup> J.B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, novembre 2012, p. 171.

*en œuvre* » et qui devra recevoir l'aval de la Commission et du Conseil<sup>550</sup>. Le contenu et la forme de ces programmes sont définis dans le droit de l'Union européenne.

Cette disposition s'inscrit dans la continuité des pratiques existantes de dépôt périodique de documents et de dialogue entre les Etats et les institutions européennes. C'est ainsi que le pacte de stabilité et de croissance prévoit la présentation par les Etats des « programmes de stabilité » au Conseil et à la Commission.

L'article 6 du TSCG invite les parties à transmettre à l'avance au Conseil et à la Commission leurs plans d'émission de dette publique. Cette disposition vise à prévenir les situations de concomitance d'émissions susceptibles de provoquer des tensions sur les marchés. Elle figure déjà dans le « Two Pack » en cours de négociation et constitue un premier pas dans le sens de la coordination des émissions des dettes des Etats de la zone euro.

Le TSCG a été ratifié le 22 octobre 2012. Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 9 août 2012<sup>551</sup> suite à la saisine du président de la République, a précisé que la mise en œuvre du TSCG ne nécessitait pas de révision constitutionnelle mais une loi organique. Cette dernière sera adoptée le 17 décembre 2012<sup>552</sup>. Ce traité sera également complété par deux règlements en cours de négociation.

### **C. Un traité complété ultérieurement par le « Two pack »**

L'expression « Two-Pack » fait référence à deux propositions de règlement présentées par la Commission européenne, lors de l'ECOFIN du 30 novembre 2011 tendant à renforcer la surveillance budgétaire des Etats de la zone euro. Il y a, d'une part, une proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) et, d'autre part, une proposition de

---

<sup>550</sup> Rapport n°205 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, E. GUIGOU, XIVème législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p. 60.

<sup>551</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2012-653 DC du 9 août 2012 relative au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

règlement du Parlement et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final)<sup>553</sup>.

La première proposition de règlement vise à renforcer et à harmoniser les procédures budgétaires dans les pays de la zone euro, de même qu'à imposer des obligations complémentaires de surveillance en cas de déficit excessif. Autrement dit, on y trouve deux types de dispositions. Celles tendant à modifier les règles budgétaires des Etats membres et celles tendant à modifier la procédure de déficit excessif afin notamment de renforcer leurs obligations d'information sur leur politique budgétaire.

Le seconde proposition prévoit quant à elle un régime de surveillance renforcée dans les pays de la zone euro qui requièrent une assistance financière auprès des fonds d'urgence européens ou qui, de l'avis de la Commission européenne, sont en proie à de sérieux problèmes de stabilité financière, susceptibles d'entraîner des effets de contagion négatifs sur d'autres pays de la zone euro ou sur l'ensemble de celle-ci.

Le trilogue entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne est encore en cours.

---

<sup>552</sup> Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n°2094 du 18 décembre 2012, p.19816.

<sup>553</sup> Rapport parlementaire n°22 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, M.François MARC, sénateur, 9 octobre 2012, p.139.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

Depuis 1992, année de la ratification du traité de Maastricht, la France et ses partenaires européens ont choisi de construire l'Union économique et monétaire (UEM). Pour parvenir à sa réalisation, il a fallu introduire de nouvelles règles budgétaires au nombre desquelles on comptabilise le respect des critères de 3% de ratio PIB pour le niveau du déficit public et de 60% ratio PIB pour celui de leur dette publique. Ainsi, il apparaît que « lentement et douloureusement <sup>554</sup> », l'Union européenne nous fait entrer « dans un autre système de droit, où le principe de la souveraineté nationale est un souvenir historique, un sujet d'étude pour les étudiants en histoire, non pour les étudiants en droit <sup>555</sup> ».

Bien que la souveraineté budgétaire des Etats demeure officiellement dans le traité CE, dans la pratique, il semblerait qu'il en aille différemment. En effet, il apparaît que le gouvernement est encadré tant au niveau des recettes que des dépenses publiques et ce en vue de respecter une discipline budgétaire commune. Robert HERTZOG ira jusqu'à considérer que les Etats membres se rapprochent de plus en plus des collectivités territoriales en matière budgétaire, dans la mesure où ils sont désormais membres d'un ensemble plus large qui leur impose son ordre et sa propre discipline.<sup>556</sup> Cette remise en cause des souverainetés budgétaires des Etats sera accentuée avec la crise de 2010 et la course au renforcement des contraintes communautaires au travers notamment du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM qui vient renforcer le pacte budgétaire en instaurant des « règles d'or budgétaires » et en prévoyant des sanctions plus automatiques en cas de déficits publics excessifs<sup>557</sup>.

---

<sup>554</sup> A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, Thèse, Dalloz, 2005, p. 141.

<sup>555</sup> P. JOXE, Audition devant la Commission spéciale de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, Rapport AN, n°2907, p.411.

<sup>556</sup> R. HERTZOG, « La longue marche vers l'UEM », LPA n°112, 1997, p.26.

## Chapitre II.

# Les mécanismes nationaux d'incitation à une bonne gestion des finances publiques

En 1977, deux lauréats du prix Nobel d'économie 2004, Finn KYDLAND et Edward PRESCOTT<sup>558</sup>, tentaient de démontrer que les politiques économiques sont davantage effectives dès lors qu'elles sont encadrées par des normes juridiques s'imposant aux élus plutôt que de les laisser à la discrétion des gouvernants<sup>559</sup>. L'idée qui prévaut ici est que les gouvernants sont trop souvent portés sur le court terme. Ainsi, les règles juridiques permettent de remédier à la tentation dépensière de nos gouvernants. Elles circonscrivent les moyens et les choix de la politique budgétaire<sup>560</sup>. Elles mettent donc en place des « *automatismes budgétaires* ».

Les finances publiques contemporaines véhiculent une idée forte selon laquelle le droit doit être mobilisé pour servir l'assainissement des comptes publics. La France n'est pas restée étrangère à ce phénomène. Des règles ont été introduites dans la Constitution dès 1958, c'est le cas de l'article 40 étudié précédemment et qui a trait à la procédure budgétaire. D'autres règles ont été édictées par la suite. C'est ainsi que la très grande majorité des normes budgétaires appliquées au niveau national sont issues de lois de programmation des finances publiques créées à partir de 2008. Lois qui constituent les instruments privilégiés d'édition de règles non contraignantes la plupart du temps<sup>561</sup> et incitant à la maîtrise des dépenses publiques et à la sécurisation des recettes (**Sous-Chapitre I**). D'autres règles budgétaires,

---

<sup>557</sup> J.-B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, p.167.

<sup>558</sup> Finn KYNDLAND et Edward PRESCOTT, « Rules rather than Discretion : the Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n°3, 1977, p. 473-491.

<sup>559</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », RFFP n°118, 2012, p.134.

<sup>560</sup> *Idem*, p.134.

<sup>561</sup> Certaines règles contenues dans les lois de programmation des finances publiques peuvent revêtir un caractère contraignant. A titre d'exemple, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 qui comprenait 13 articles et un rapport annexé. Selon l'article 1<sup>er</sup>, « 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. Cela signifie que ces articles sont purement programmatiques. Les pouvoirs publics sont incités à les respecter afin de parvenir à l'objectif d'équilibres des finances publiques. L'article 12 relatif au suivi des niches fiscales et sociales ou encore l'article 13 relatif au bilan annuel et mesures correctrices éventuelles avait une portée juridiquement contraignante.

ayant elles aussi un impact concret sur les recettes ou les dépenses sont mises en œuvre par l'intermédiaire de simples circulaires ou tout simplement par la pratique politique (**Sous-Chapitre II**).

## **Sous-Chapitre I : L'instauration de règles budgétaires d'origine législative incitant au retour à l'équilibre budgétaire**

Certaines règles budgétaires visent à inciter les pouvoirs publics à une bonne gestion des finances publiques. Bien souvent, ces règles sont dépourvues de tout caractère contraignant et sont le fruit d'une volonté politique de réduire les déficits et l'endettement public et d'aboutir à un retour à l'équilibre budgétaire : c'est le cas des lois de programmation qui ont introduit dans le droit budgétaire français une série de règles incitatives dans une optique purement programmatique. Ces règles ont connu une ascension fulgurante depuis la première loi de programmation (**Section 1**) et ont connu un certain regain d'intérêt suite à la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (**Section 2**).

### **Section 1 : Le renforcement continu des règles budgétaires contenues dans les lois de programmation des finances publiques**

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a franchi une étape supplémentaire dans le pilotage des finances publiques pluriannuel et global<sup>562</sup>. En effet, la loi constitutionnelle de 2008 a modifié à double titre l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Tout d'abord, elle a substitué la notion de « *lois de programmation* »<sup>563</sup> qui « *déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* », plus générale, à celle de « *loi de programme à caractère économique et social* ».

---

<sup>562</sup> R. BOUCHEZ, « Les nouvelles propositions : Des lois de programmation des finances publiques au projet d'instituer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques », RFFP n°117, Février 2012, p.121.

<sup>563</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p.331.

Cette nouvelle catégorie de lois doit permettre une programmation précise des dépenses des administrations publiques. Elle donne une perspective nouvelle aux règles classiques du droit budgétaire et aux relations entre acteurs des finances publiques<sup>564</sup>. Ainsi, l'ensemble des dépenses publiques est concerné. Il s'agit bien d'une approche globale qui s'inscrit dans la logique des engagements européens de la France. Dans le contexte actuel de crise des finances publiques, une telle loi de programmation apparaît nécessaire. En effet, celle-ci est censée préciser et conforter la stratégie gouvernementale des finances publiques. Elle s'inscrit pleinement dans la droite ligne du redressement des comptes publics en fixant un cap précis et opérationnel. Il convient toutefois de préciser qu'elles ne déterminent que des « standards de gestion » pour dépasser à la fois le cadre annuel et sectoriel des finances publiques<sup>565</sup>.

C'est donc la première fois que la Constitution française reconnaît la notion de loi de programmation des finances publiques<sup>566</sup>. Le principal objectif poursuivi est de permettre une meilleure gouvernance des finances publiques<sup>567</sup> dans un cadre pluriannuel. Depuis 2008, quatre lois de programmation ont d'ores et déjà vu le jour. La première concerne la période 2009-2012<sup>568</sup> (1<sup>er</sup> §), la seconde porte sur la période 2011-2014<sup>569</sup> (2<sup>ème</sup> §), la troisième sur la période 2012-2017 sera marquée par la réforme de 2012 tout comme celle qui lui succédera (3<sup>ème</sup> §). Ces quatre lois ont été les instruments privilégiés de formulation de plusieurs règles budgétaires.

---

<sup>564</sup> N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p.4.

<sup>565</sup> A. TAILLEFAIT, « Les automatismes budgétaires à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », RFFP n°118, 2012, p.133.

<sup>566</sup> Il convient de préciser que le principe d'une « programmation » des recettes et des dépenses publiques sur plusieurs années n'est pas totalement nouveau. Le décret du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat traçait en pointillé une sorte de perspective pluriannuelle des finances de l'Etat. L'ordonnance de 1959, la loi quinquennale n°94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques prévoyait une programmation en matière financière.

<sup>567</sup> J. DANIEL, « La gouvernance publique, origine et contradictions », RFFP n°120, novembre 2012, p.15 et s.

<sup>568</sup> Loi n°2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>569</sup> Loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

## **1<sup>er</sup>§. La première loi de programmation des finances publiques : un pas supplémentaire dans la prévision et l'anticipation budgétaire**

La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 constitue la première application de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République. Cette loi est considérée comme une avancée majeure dans la manière d'appréhender les comptes publics et comme un élément indispensable à leur redressement<sup>570</sup>. Le projet de loi de programmation<sup>571</sup> proposait une stratégie de redressement s'appuyant sur la définition de plusieurs règles de comportement et reposant sur deux « jambes » à savoir, d'une part, une ambitieuse maîtrise des dépenses publiques (A), et d'autre part, un objectif de sécurisation des recettes (B).

### **A. Une volonté de maîtriser les dépenses publiques**

Ces règles budgétaires ont pour vocation de constituer de véritables outils de pilotage des dépenses publiques. La loi de programmation pour les années 2009 à 2012 en comptabilise trois qui concernent des domaines variés à savoir les dépenses de l'Etat (1), les concours de l'Etat aux collectivités territoriales (2) ainsi que les dépenses de l'assurance maladie (3). L'objectif est clair : encadrer la progression des dépenses et parvenir à un retour à l'équilibre budgétaire. Les domaines d'intervention montrent bien que cette loi s'inscrit dans une démarche globale avec toutes les administrations publiques ce qui n'est pas sans coïncider avec les critères communautaires d'analyse du solde public<sup>572</sup>.

#### **1. La consécration de la norme de dépense élargie à l'Etat ou « norme 0 volume »**

Avec cette première loi de programmation des finances publiques, tous les acteurs de la dépense publique sont concernés : Etat, Sécurité sociale ou encore collectivités territoriales. Cette loi constitue donc un instrument essentiel dans un contexte de crise économique et

---

<sup>570</sup> Rapport n°1155 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°1128) de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, G. CARREZ, XIIIème législature, 9 octobre 2008, p. 7.

<sup>571</sup> Projet de loi n°1128 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

financière dans lequel le redressement des comptes publics apparaît comme une impérieuse nécessité et ce d'autant plus que ce redressement passe inévitablement par un effort sans précédent sur les dépenses. En effet, la progression des dépenses publiques a été fulgurante entre 1997 et 2007 avec un rythme de croissance de l'ordre de 2,25%. L'objectif clairement affiché en 2007 est de diviser par deux ce rythme de croissance de la dépense publique pour le limiter à 1% environ en volume. Pour parvenir à un tel objectif, des règles ont été mises en place afin de sécuriser la trajectoire.

C'est ainsi que la norme de dépense élargie, norme « 0 volume » a été introduite à l'article 5 de la loi de programmation en vue de stabiliser la croissance des dépenses de l'Etat. Cet article dispose que « *La progression annuelle des dépenses de l'Etat n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> et à périmètre constant, hors effet de la loi n°2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, cette progression s'établit à 0,1% en volume en 2009* »<sup>573</sup>. Il convient de préciser que cette norme est issue de la loi de finances initiale pour 2008<sup>574</sup> et a été consacrée par la présente loi de programmation.

Cet outil de pilotage consiste donc à fixer, pour les dépenses votées chaque année dans le cadre de la loi de finances initiale, une règle de progression annuelle généralement exprimée en volume c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation prévisionnelle retenue dans le projet de loi de finances. Il convient de préciser que cette règle de progression est fixée indépendamment du niveau des recettes afin de ne pas déclencher une relance de la dépense dans les périodes de conjoncture favorable, car l'évolution à la hausse des dépenses publiques est très rigide et s'ajuste difficilement à la baisse en cas de retournement conjoncturel.

Le champ d'application de la norme de dépense était jusqu'en 2008 limité aux dépenses du budget général. Depuis 2009, le champ d'application s'est élargi avec la loi de

---

<sup>572</sup> N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesse juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p.8.

<sup>573</sup> Loi n°2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>574</sup> Rapport n°1155 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°1128) de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, G. CARREZ, XIII<sup>ème</sup> législature, 9 octobre 2008, p. 65.

finances pour 2008<sup>575</sup> afin de renforcer l'efficacité du dispositif. Ainsi, l'ensemble des dépenses du budget général de l'Etat, à l'exclusion de la mission « remboursement et dégrèvements d'impôts », sont concernées. De plus, entrent dans ce champ d'application les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les affectations de recettes à d'autres entités publiques décidées par l'Etat, qui peuvent se substituer à de la dépense budgétaire, sauf si elles visent à compenser une baisse de prélèvements obligatoires, si elles s'accompagnent d'un transfert de dépenses ou si elles relèvent d'une logique de redevance payée par les usagers d'un service ou de « pollueur payeur » .

## **2. L'instauration d'une règle d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**

L'effort financier total de l'Etat en direction des collectivités territoriales est conséquent et s'élève en 2012 à près de 100,77 milliards d'euros, un montant en progression de 1,3% par rapport à 2011 sur un périmètre comparable<sup>576</sup>. Il convient de noter que l'article 184 de la loi de finances pour 2011 remplace le terme « *effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales* » par le terme « *transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* », afin de mieux traduire la nature des relations financières entre l'État et les collectivités. Ainsi, ces transferts financiers se composent de trois ensembles à savoir la fiscalité transférée (27,30 Md €), les dégrèvements des impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères (12,26 Md €) et enfin les « concours de l'Etat » aux collectivités territoriales. Cette dernière composante représente la très grande majorité de l'effort financier total en faveur des collectivités territoriales à savoir 60,38 milliards d'euros soit une part considérable du budget de l'Etat.

Face à l'ampleur prise par les montants des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, la rationalisation de leur montant global est devenue un impératif de redressement des comptes publics. Ainsi, l'article 7 de la loi de programmation dispose que « *Au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales, par la*

---

<sup>575</sup> Loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>576</sup> *Les collectivités locales en chiffres*, 2012, p.62.

*dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, hors effet de la loi n°2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure à 0,5% à celle prévue pour les prix à la consommation ».*

Cette norme « 0 volume » est appliquée au périmètre le plus large possible des concours aux collectivités territoriales. N'étaient exclus de cette enveloppe que les flux financiers qui ne peuvent y être intégrés à savoir les remboursements et dégrèvement d'impôts locaux, qui sont des dépenses fiscales ainsi que la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences. Cette règle constitue une norme pluriannuelle d'évolution d'un ensemble de concours financiers. Autrement dit, on a souhaité mettre en place une progression des concours au rythme de l'inflation. On applique donc aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales la même norme de dépense que celle que l'Etat applique au périmètre élargi de son budget, c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix<sup>577</sup>. Les concours ne peuvent donc pas augmenter plus vite que l'inflation.

### **3. La fixation d'une norme annuelle d'évolution de l'ONDAM**

La Cour des comptes a publié, le 1er juillet 2013, son 7ème rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale qui porte sur l'exercice 2012. Les charges du régime général s'élèvent à 403,3 milliards d'euros dont 190,5 Md€ pour la branche maladie, 111,6 Md€ pour la branche vieillesse, 88,5 Md€ pour la branche famille et 12,7 Md€ pour la branche accidents du travail - maladies professionnelles. Le poste le plus difficile à maîtriser au sein des Finances sociales est celui des dépenses maladies.

Ce n'est qu'en 1996, face à la situation inquiétante des finances sociales, qu'ont été créées les lois de financement de la sécurité sociale afin de fixer un cadre juridique aux

---

<sup>577</sup> Rapport n°2840 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°2823) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, G. CARREZ, XIIIème législature, 5 octobre 2010, p. 96.

dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie. Il faudra attendre la loi organique du 22 juillet 1996 qui viendra instituer la notion d'objectif des dépenses d'assurance maladie afin de réguler l'évolution des dépenses remboursées par les caisses de la Sécurité sociale. Cet objectif ne constituait absolument pas une enveloppe limitative mais bien un simple cadre évaluatif pouvant donner lieu à dépassement.

L'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est le montant prévisionnel établi annuellement pour les dépenses de l'assurance maladie en France. Autrement dit, il s'agit d'un outil de régulation des dépenses de l'assurance maladie.

Avant la loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014, la programmation de l'ONDAM n'était exprimée que sous la forme d'un taux de croissance moyen sur une période triennale ce qui n'était pas sans susciter un certain nombre d'inconvénients. En effet, cela privait notamment la programmation de l'ONDAM de toute portée pratique. Une programmation n'a d'utilité que si elle permet un pilotage de la dépense. Or ce n'est pas le cas d'une règle dont on ne peut évaluer le respect qu'à l'expiration de la période de programmation. Dorénavant, l'ONDAM sera programmé en milliards d'euros courants et pour chaque année de la programmation.

Ainsi, il est prévu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014 que l'ONDAM soit fixé comme suit : 162,4 milliards en 2010, 167,1 milliards en 2011, 171,9 milliards en 2012, 176,6 milliards en 2013 et 181,6 milliards en 2014. Cette présentation permet une meilleure programmation. Pour chaque année, il y a un montant en milliards d'euros.

Pour assurer un retour à l'équilibre budgétaire, il faut recourir à deux leviers : agir sur les dépenses mais aussi sur les recettes. Ainsi, la première loi de programmation des finances publiques n'a pas pour seule ambition d'agir au niveau des dépenses publiques. En effet, cette loi a également pour finalité de sécuriser les recettes.

## **B. L'impérative sécurisation des recettes**

Le redressement des comptes publics et par là même la lutte contre l'endettement public ne peuvent pas se faire en concentrant tous les efforts sur la maîtrise des dépenses. Dans un contexte de crise sans précédent, il apparaît plus que nécessaire de garantir des recettes publiques suffisantes pour ne pas accentuer davantage encore le déficit public.

### **1. L'instauration de règles de protection des recettes**

Deux règles budgétaires ont été mises en place afin d'assurer la protection des recettes à savoir, d'une part, la norme d'encadrement des mesures nouvelles **(a)**, et, d'autre part, la règle de gage des dépenses fiscales et sociales **(b)**.

#### **a. L'encadrement des mesures nouvelles**

Afin de garantir au mieux la trajectoire des recettes, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2014 a instauré une nouvelle règle de pilotage des recettes. L'article 10 de cette loi dispose que « *Au titre de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature établies au profit de l'Etat ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros (...)* ».

Cette règle de gage oblige à compenser les baisses d'impôts, de cotisations et contributions sociales affectées au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale par des mesures d'augmentation. Autrement dit, les « mesures nouvelles » adoptées pendant la période de programmation ne peuvent avoir pour conséquence une diminution globale des ressources de l'Etat et de la sécurité sociale, par rapport aux niveaux déterminés dans le rapport annexé au projet de loi et selon les modalités qui y sont décrites<sup>578</sup>. Une précision s'impose à savoir que

---

<sup>578</sup> Rapport n°1155 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°1128) de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, G. CARREZ, XIII<sup>ème</sup> législature, 9 octobre 2008, p. 28.

la règle de gage ne vaut qu'à l'intérieur de la trajectoire de recettes définies dans le rapport annexé au projet de loi.

### **b. La règle de gage des dépenses fiscales et sociales**

Les dépenses fiscales ou niches fiscales dans un langage plus courant s'apparentent à des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes. Pour les contribuables, cela se traduit par un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. L'objectif affiché par la plupart des niches créées par la loi est d'agir sur certains investissements en modifiant leur rentabilité économique, après impôt, afin de les rendre plus attractifs. C'est grâce à ce type d'allègements que l'on favorise un secteur comme par exemple celui des énergies renouvelables. Ces dispositions dérogatoires sont en général plus favorables aux grandes entreprises et contribuables aisés. La prime pour l'emploi est l'exception car elle bénéficie à 8,7 millions de salariés modestes en 2008.

Les niches sociales s'entendent au sens large comme toute mesure d'exonération, de réduction ou d'abattement d'assiette applicable aux contributions et cotisations sociales qui se traduisent par une perte de recette pour la Sécurité sociale par rapport à ce qui serait résulté de l'application du taux normal de cotisations ou de contributions sociales.

D'après une évaluation de l'Inspection générale des finances, les dépenses fiscales et niches sociales portent sur 538 mesures dérogatoires représentant 104 milliards d'euros<sup>579</sup>. Il ne fait aucun doute que dans un contexte de crise des finances publiques et de nécessaire réduction des dépenses publiques, le gouvernement cherche à réduire ces allègements pour préserver le budget de l'Etat et celui de la Sécurité sociale et ce d'autant plus lorsque l'on constate une forte progression de ces dispositifs dérogatoires au cours de ces dernières années. Ainsi, il apparaît opportun d'évaluer la pertinence et le coût de ces dépenses fiscales et niches sociales et de procéder, dans la mesure du possible, à un encadrement afin d'éviter des pertes trop importantes de recettes.

---

<sup>579</sup> Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, p.1.

Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009 à 2012, le Gouvernement s'est engagé à rationaliser le recours à ces dispositifs via deux approches similaires pour les dépenses fiscales et les niches sociales. On va, d'une part, encadrer leur coût et, d'autre part, rendre systématique leur évaluation. En effet, l'article 10 de la loi de programmation dispose qu' « I - *Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, les créations ou extensions : 1° De dépenses fiscales ; 2° Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, sont compensées par des suppressions ou diminutions de mesures relevant respectivement des 1° et 2°, pour un montant équivalent (...)* ». Cet article instaure une règle de gouvernance des « niches » fiscales et sociales. Il prévoit l'obligation, pour la période de programmation, de gager toute création ou extension d'une dépense fiscale et d'une « niche » sociale par la suppression ou la diminution d'une mesure de même nature<sup>580</sup>.

## **2. La consécration de la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales à la seule réduction du déficit budgétaire de l'Etat**

Cette règle est issue de la loi organique du 12 juillet 2005 qui a modifié l'article 34 de la LOLF pour autoriser le législateur financier à arrêter, dans la première partie de la loi de finances de l'année, « (...) *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'Etat* ». Elle est consacrée par l'article 9 de la loi de programmation qui dispose « *Au cours de la période mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, 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'Etat, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire* ».

L'intention initiale du Gouvernement, à l'origine de la loi du 12 juillet 2005, était d'inscrire dans la LOLF l'obligation d'affecter de façon prépondérante les éventuelles plus-

---

<sup>580</sup> Rapport n°1155 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°1128) de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, G. CARREZ, XIII<sup>ème</sup> législature, 9 octobre 2008, p. 89.

values fiscales à la réduction du déficit budgétaire. Cependant, le texte organique ne fixait aucune direction à suivre dans l'utilisation des surplus. Il faut attendre les lois de finances pour 2006 et 2007 pour qu'elles prévoient toutes deux une règle d'affectation des surplus, en retenant cette fois-ci le principe d'une affectation à la réduction du déficit budgétaire. La loi de programmation ne fait que consacrer cette règle et préciser les modalités d'affectation des surplus de recettes fiscales.

Cette première loi de programmation des finances publiques (LPFP) a été adoptée dans un contexte particulièrement difficile. En effet, la crise économique et financière de 2008, qui a conduit à une dégradation rapide et marquée des finances publiques, a rendu caduque la trajectoire des comptes publics inscrite dans la loi de programmation du 9 février 2009<sup>581</sup>. Quand bien même une partie des dispositions de cette première LFP a pu être mise en œuvre, le bilan reste très mitigé. La seconde loi de programmation du 28 décembre 2010 sera l'occasion de tirer les enseignements de cette première LPFP et d'apporter des corrections aux règles établies en vue d'améliorer leur efficacité voire même d'en instaurer des nouvelles.

## **2<sup>ème</sup>§. Un durcissement des objectifs de retour à l'équilibre budgétaire au travers de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014**

Ce texte met en œuvre, pour la deuxième fois consécutive, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 instaurant cette nouvelle catégorie de loi. Il apparaît très clairement que ce texte vient renforcer le dispositif de lutte contre les déficits publics et l'endettement public et participe de ce fait au redressement des comptes publics. Plusieurs objectifs sont ainsi fixés : d'une part, le déficit public doit être réduit de 7,7% du produit intérieur brut (chiffre prévu pour 2010) à 6% en 2011 et 2% en 2014 et, d'autre part, l'évolution de la dette publique doit être davantage maîtrisée grâce à l'amélioration escomptée de la conjoncture économique et la poursuite sur toute la période de la réduction des niches fiscales et sociales.

---

<sup>581</sup> En raison de la crise financière et économique internationale, le gouvernement a modifié le texte initial de l'article 2 de la loi afin de prendre en compte le plan de relance économique annoncé le 4 décembre 2008. Plan s'inscrivant dans le plan européen discuté lors du Conseil Ecofin des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2008 puis approuvé par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008. N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesse juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p.8.

De plus, les dépenses de l'Etat devront être stabilisées en valeur hors charge de la dette et pensions et ce jusqu'en 2013. L'objectif étant que la dépense de l'Etat reste légèrement inférieure à l'inflation. Enfin, les concours de l'Etat aux collectivités locales seront stabilisés et la progression des dépenses d'assurance maladie devra être limitée à 2,9% en valeur en 2011, puis 2,8% par an à partir de 2012.

Pour parvenir à ces objectifs et tenir la trajectoire, la loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014 a introduit plusieurs modifications concernant les règles relatives à la maîtrise des dépenses afin d'en renforcer l'efficacité **(A)** ainsi que pour les règles de protection des recettes **(B)**. Enfin, elle vient consacrer une nouvelle règle relative à la lutte contre l'endettement **(C)**.

### **A. Le renforcement des règles relatives à la maîtrise des dépenses**

La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 vient renforcer les règles relatives à la maîtrise des dépenses établies dans le cadre de la précédente loi de programmation et met fin aux règles de gage des dépenses fiscales et sociales et de gage des mesures nouvelles. Cette loi va mettre en place un double encadrement de l'évolution des dépenses de l'Etat **(1)**, va renforcer la norme d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales **(2)** et ira même jusqu'à instaurer de nouveaux outils de pilotage de la dépenses de la sécurité sociale **(3)**.

#### **1. La mise en place d'un double encadrement de l'évolution des dépenses de l'Etat**

Depuis la loi de finances pour 2008, la norme d'évolution des dépenses de l'Etat s'appliquait non seulement aux dépenses du budget général, mais également aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux affectations de taxes venant en substitution de crédits budgétaires.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 définit une nouvelle norme de dépense plus sophistiquée et plus rigoureuse. En effet, si elle s'applique à un périmètre identique à celui de la norme dite « élargie », elle n'en présente pas

moins un caractère plus recherché, en se déclinant en deux sous-objectifs distincts, et potentiellement plus sévère.

La progression des dépenses de l'Etat est désormais au plus égale, à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Il s'agit de la reprise de la norme « zéro volume » telle que nous la connaissons aujourd'hui. De plus, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont stabilisés en valeur à périmètre constant.

La vertu principale d'un tel dispositif est d'empêcher le recyclage en dépenses nouvelles d'économies de constatation, tel qu'il a pu se produire en 2009 ou en 2010. Dans la mesure où les dépenses hors dette et pensions seront stabilisées en valeur, tout redéploiement au profit de ces dépenses constituerait, en effet, une infraction à la norme. Dans ces conditions, les éventuelles économies de constatation sur la charge de la dette ou les économies attendues de la réforme des retraites sur les dépenses de pensions des fonctionnaires contribueront à l'amélioration du solde.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 fournit plusieurs précisions sur les modalités d'application de cette norme à double détente et d'articulation du « zéro valeur » et du « zéro volume », en particulier si les hypothèses d'inflation de charge de la dette et de dépenses de pensions étaient amenées à évoluer en cours de programmation.

Ce rapport<sup>582</sup> dispose que « quelles que soient ces hypothèses, les plafonds de dépenses résultant des normes "0 volume" et "0 valeur hors dette et pensions" seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année ». Cela emporte que, d'une part, en cas d'inflation modérée, susceptible de dégager des marges de manœuvre sur la charge de la dette, l'application du zéro valeur interdira tout redéploiement et aboutira à une diminution de la dépense globale en volume. Ce cas de figure, exactement inverse des phénomènes constatés en 2009 et 2010, devrait se produire en 2011 puisque le Gouvernement indique que « les crédits diminueront en euros constants de près de 0,2 % » et, d'autre part, qu'en cas de forte inflation et de hausse de la charge de la dette et des pensions, c'est alors la

---

<sup>582</sup> Rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

règle du zéro volume qui prévaudra : il conviendra donc de comprimer les dépenses hors dette et pensions, et donc de les faire diminuer en valeur, pour tenir l'objectif global de stabilisation en euros constants. Le rapport annexé indique donc que, dans cette hypothèse, « les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à respecter la norme "0 volume". »

Les ajustements nécessaires seraient opérés conformément au cadrage fixé par le Premier ministre au début de la procédure budgétaire. En cas de révision à la baisse de l'hypothèse d'inflation, ils se feraient prioritairement par la révision à la baisse des plafonds des missions comprenant des dotations dont l'évolution est directement corrélée au niveau de l'inflation, en vertu notamment de mécanismes d'indexation prévus par une disposition juridique ».

## **2. Une norme d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales renforcée**

L'article 7 de la LPFP pour les années 2011 à 2014 « *soumet l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales à la même norme que celle que l'Etat applique à son budget hors charge de la dette et hors pensions, soit une stabilisation en valeur sur la période 2011-2014* »<sup>583</sup>.

En raison de l'objectif de réduction du déficit des administrations publiques mis en place par cette loi de programmation, cette dernière consacre le passage d'une norme de stabilisation en volume des concours de l'Etat aux collectivités territoriales à une norme de stabilisation en valeur plus contraignante. Autrement dit, cet article 7 consacre le passage d'une norme « 0 volume » à une norme « 0 valeur ». Cette nouvelle règle est donc plus sévère. Néanmoins, elle contribue à protéger les ressources des collectivités car elle garantit la stabilisation en valeur à périmètre constant de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités.

---

<sup>583</sup> Rapport n°2840 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°2823) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, G. CARREZ, XIIIème législature, 5 octobre 2010, p. 96.

De plus, cet article 7 répond aux nombreuses critiques des élus locaux qui étaient concentrées sur le périmètre normé retenu dans le cadre de la précédente loi de programmation. Les élus locaux reprochaient à ce périmètre d'inclure notamment le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée<sup>584</sup> (FCTVA) – hors plan de relance –, ainsi que le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques. En effet, leur inclusion, compte tenu de la croissance dynamique de ces deux variables, a eu directement pour effet de peser sur la progression des autres concours. Certains ont progressé moins vite tandis qu'il a été nécessaire d'en diminuer d'autres, qui ont ainsi servi de variables d'ajustement<sup>585</sup>. L'article 7 adopte un périmètre normé resserré dans lequel sont exclu dorénavant le FCTVA et les prélèvements au titre des « amendes forfaitaires ».

### **3. La mise en place de nouveaux outils de pilotage de la dépense de la Sécurité sociale**

Les finances sociales regroupent les dépenses liées à la vieillesse, à la santé, à la famille, ou encore au chômage<sup>586</sup>. Elles représentent une part conséquente des dépenses des administrations publiques. C'est pour cette raison notamment que la nouvelle loi de programmation des finances publiques introduit de nouveaux outils de pilotage de la dépense du régime général et de la dépense d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base. L'article 8 de la LPPF apporte trois avancées notables<sup>587</sup>.

Dans un premier temps, l'article 8 fixe, pour chaque année de la programmation, en valeur absolue – et non en taux de croissance – l'objectif national des dépenses d'assurance

---

<sup>584</sup> La TVA a suscité de nombreux débats agités entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ces dernières réclamaient le remboursement de la taxe qu'elles acquittaient lors de la réalisation de leurs investissements. En tant que consommatrices, les communes paient la TVA incluse dans le prix des biens et services qu'elles acquièrent. Hors les cas où elles peuvent être assujetties, les collectivités ont obtenu que l'Etat procède à une compensation de la TVA payée par elles sur leurs investissements. Cette compensation est gérée par l'intermédiaire du fonds de compensation de la TVA. M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.P-LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 917.

<sup>585</sup> *Idem*, p. 97.

<sup>586</sup> R. MUZELLES, *Finances publiques*, éditions Sirey, 15<sup>ème</sup> édition, 2009, p. 484.

<sup>587</sup> Rapport n°2840 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°2823) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, G. CARREZ, XIII<sup>ème</sup> législature, 5 octobre 2010, p. 104.

maladie (ONDAM). A ce titre le rapport de Raoul BRIET<sup>588</sup>, conseiller maître à la Cour des comptes avait recommandé une telle évolution pour l'ONDAM.

Dans un deuxième temps, l'article 8 crée un nouvel objectif de dépenses du régime général de la sécurité sociale. Dorénavant, sont soumis à objectifs la dépense de l'ensemble des branches du régime général – assurance maladie, mais également vieillesse, famille et accidents du travail. Avant, étaient soumises à l'ONDAM les seules dépenses d'assurance maladie des régimes obligatoires de base.

Enfin, dans un troisième temps, l'article 8 prévoit la mise en réserve, en début d'exercice, d'une fraction des dotations versées à divers organismes de sécurité sociale et intégrées à l'ONDAM.

Les règles budgétaires relatives à maîtrise des dépenses ont connu des ajustements en vue d'améliorer leur efficacité dans un contexte d'après-crise. Ces ajustements ont pour objectif d'assurer la trajectoire de redressement des comptes publics en concourant à l'encadrement des dépenses. Les règles relatives aux recettes ont connu le même scénario.

## **B. Le renforcement des règles relatives à la protection des recettes**

La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 vient également renforcer les règles relatives à la protection des recettes établies dans le cadre de la précédente loi de programmation et instaure de nouvelles règles. Cette loi se traduira donc par une remise en cause des règles de protection des recettes jugées inadaptées **(1)** et l'introduction d'une nouvelle règle en matière d'évolution des recettes publiques **(2)**

---

<sup>588</sup> Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie présidé par Raoul BRIET et remis au président de la République en mai 2010.

## 1. La remise en cause des règles de protection des recettes

### a. Des règles de protection défectueuses

La précédente LPFP pour 2009-2012 comportait deux règles de protection des recettes à savoir la trajectoire « garantie » de recettes et la règle de gage des dépenses fiscales. Ces règles ont été supprimées parce qu'« *elles pâtissaient de défauts de conception et poursuivaient un objectif de stabilité des recettes qui n'était plus adapté aux conditions budgétaires de l'après-crise* »<sup>589</sup>.

La première règle prévue à l'article 10 de la précédente LPFP déterminait les trajectoires des recettes fiscales nettes de l'Etat et des recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et prévoyait le gage de toute mesure nouvelle. Ainsi, aucune diminution des ressources de l'Etat ne pouvait être admise sauf si les recettes de l'année étaient supérieures au plancher qui leur avait été fixé en loi de programmation. Le principal défaut de cette règle budgétaire était de « *permettre des allègements d'impôts ou de cotisations sociales en haut de cycle économique, au moment où le produit des prélèvements obligatoires est souvent supérieur aux prévisions du fait notamment des incertitudes sur leur élasticité à la croissance du PIB* »<sup>590</sup>. Le problème soulevé par une telle pratique réside dans le fait qu'elle stimule l'économie alors qu'il ne le faudrait pas et qu'elle n'impose aucune contrainte dès lors que les recettes sont supérieures au seuil fixé même dans les périodes de « vache grasse » qui sont pourtant des occasions rêvées pour réduire le déficit public.

La seconde règle prévue à l'article 11 de la précédente LPFP, la règle de gage des dépenses fiscales et sociales, avait pour objectif de garantir la stabilité des recettes. Adaptée à la politique budgétaire d'avant-crise car soucieuse de garantir la stabilité des recettes, elle s'est avérée être beaucoup moins pertinente dans un contexte de hausse des ressources. En effet, la crise et l'élévation du niveau de la dette publique conduis aujourd'hui à la recherche de nouvelles ressources. La règle de gage perd alors toute sa pertinence et n'a plus lieu d'être.

---

<sup>589</sup> Rapport n°2840 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°2823) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, G. CARREZ, XIIIème législature, 5 octobre 2010, p. 112.

<sup>590</sup> Idem, p.113.

## **b. L'instauration d'une nouvelle règle pour une hausse progressive des recettes publiques**

L'article 9 de la seconde loi de programmation des finances publiques dispose que « *l'impact annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires (...) est au moins égal aux montants retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en milliards d'euros (...)* ».

L'objet du présent article est de fixer un montant minimum de hausse des prélèvements obligatoires à réaliser chaque année de la période de programmation. Ce dispositif doit constituer une « *avancée notable* » par rapport aux règles de protection des recettes prévues dans la précédente loi de programmation. « *Il neutralise les effets de la conjoncture sur les prélèvements obligatoires et se concentre uniquement sur les mesures discrétionnaires et est adapté à l'objectif de recherche de nouvelles ressources publiques* »<sup>591</sup>.

## **2. L'extension de la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales**

La première loi de programmation des finances publiques avait consacré la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales à la réduction des déficits publics. L'article 11 de la seconde LPFP pour 2011-2014 prévoit que les surplus des impositions de toute nature par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année sont affectés à la réduction du déficit de l'Etat.

L'innovation réside dans le fait qu'il dispose que les surplus des impositions de toute nature et contributions établies au profit des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement par rapport aux évaluations de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, sont, eux aussi, affectés à la réduction des déficits. Autrement dit, la règle est étendue aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement. Deux types de ressources sont donc concernées à savoir les cotisations sociales et les contributions de sécurité sociale.

---

<sup>591</sup> Rapport n°2840 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°2823) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, G. CARREZ, XIII<sup>ème</sup> législature, 5 octobre 2010, p. 112.

Les dépenses et les recettes ne sont pas les seuls leviers sur lesquels la seconde LPFP compte agir. Une nouvelle règle a été introduite et concerne l'endettement de certaines catégories d'organismes publics.

### **C. L'instauration d'une règle limitant l'endettement : l'interdiction du recours à l'endettement pour certaines catégories d'organismes publics**

Le chapitre 4 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 et plus particulièrement son article 12 institue une règle générale d'interdiction de recourir à l'emprunt, pour une durée supérieure à douze mois, applicable à certains organismes publics.

L'endettement croissant des organismes divers d'administration centrale (ODAC) est un phénomène identifié de longue date. En effet, entre 2000 et 2009, la part des ODAC dans l'endettement public s'est accrue d'1,5 point, alors même que le ratio de dette sur produit intérieur brut (PIB) passait de 57,3% à 78,1% sur la même période<sup>592</sup>. L'année 2010 a marqué un tournant en la matière. Le rapport CAMDESSUS du 21 juin 2010<sup>593</sup> a fait part de ses préoccupations quant au recours à l'emprunt des opérateurs qui n'ont en réalité pas une capacité de remboursement propre suffisante. Le groupe de travail a proposé que de nouvelles dispositions soient insérées dans la LOLF pour déterminer les conditions limitatives dans lesquelles les opérateurs peuvent avoir recours à l'endettement.

L'article 12.I du chapitre 4 la loi de programmation des finances publiques dispose que *« Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et*

---

<sup>592</sup> Rapport n°78 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, p.171.

<sup>593</sup> « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques » - Rapport remis au Premier ministre le 21 juin 2010, p.28.

*régionaux dans la Communauté, autres que l'Etat, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'Etat. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction. »*

Il résulte de ces dispositions que le recours à l'emprunt infra-annuel est toujours possible et ce afin de couvrir notamment les besoins de trésorerie. Cette interdiction ne concerne pas l'Etat, la CADES, la Caisse de la dette publique et la société de prises de participation de l'Etat. Sont principalement visés par ce dispositif les opérateurs de l'Etat, soit un peu plus de 580 établissements. Cet article 12 indique qu'une liste de ces organismes sera établie par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget. Il convient de préciser à ce sujet qu'une liste est déjà élaborée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les ODAC ne sont toutefois pas les seuls concernés. La situation financière des hôpitaux publics enregistre également une évolution préoccupante. La dégradation de leur résultat comptable et la croissance dynamique de l'investissement hospitalier n'ont fait que renforcer l'endettement de ces établissements publics de santé (EPS). Entre 2001 et 2008, il est passé de 8,8 milliards d'euros à 18,9 milliards. L'emprunt est donc utilisé pour financer les investissements mais aussi pour faire face aux déficits d'exploitation et notamment en ce qui concerne les centres hospitaliers universitaires (CHU). Les EPS ne font pas l'objet d'une interdiction d'emprunter comme c'est le cas pour les ODAC. En effet, ces établissements bénéficient d'une autonomie de gestion et ont besoin de recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements.

Les deux premières lois de programmation des finances publiques étaient prévues pour une période de trois ans. La troisième loi de programmation des finances publiques opère un changement en la matière et concernera un cadre pluriannuel de cinq ans car ayant vocation à couvrir une législature complète. Elle s'inscrit dans la continuité de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Aucune modification substantielle ou norme nouvellement créée n'est à enregistrer.

## **Section 2 : L'importance accrue des lois de programmation des finances publiques en raison de la ratification du TSCG**

A partir de 2012, les lois de programmation des finances publiques vont se trouver être confortées dans l'ordonnement juridique. La loi de programmation pour 2012-2017 aura pour particularité d'anticiper le cadre de la gouvernance posée par la loi organique du 17 décembre 2012 (1<sup>er</sup>§) et viendra instituer des règles de gestion pérennes visant à garantir le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics (2<sup>ème</sup>§). La loi de programmation adoptée en 2014 viendra quant à elle (3<sup>ème</sup> §).

### **1<sup>er</sup>§ : L'anticipation de la loi organique du 17 décembre 2012 par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017**

La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 relative à la période 2012-2017<sup>594</sup> a vocation à s'inscrire dans la ligne tracée par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 adoptée pour la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

On peut même affirmer clairement qu'elle anticipe le cadre de la gouvernance posée par la loi organique précitée. En effet, le contenu des lois de programmation des finances publiques n'avait jusqu'ici pas été précisé au niveau organique. Il le sera avec l'adoption du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Les cinq premiers articles de ce projet visaient à préciser le contenu des LPFP. C'est donc par anticipation que la loi de programmation pour 2012-2017 met en œuvre la réforme organique soumise au Parlement. Elle ouvre la voie à un pilotage en termes structurels des finances publiques c'est-à-dire qu'elle vient neutraliser les effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes. Elle présente également une trajectoire de redressement des comptes publics vers l'équilibre structurel des finances publiques, qui constitue l'objectif de moyen terme,

---

<sup>594</sup> LOI n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

conformément l'article 1er de la loi organique. Elle fixe, conformément à l'article 4 de la loi organique, des règles de gestion pérennes qui viennent garantir le respect de la trajectoire de désendettement et encadrer notamment l'évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires le tout en garantissant, le cas échéant, la correction d'éventuels écarts significatifs par rapport à cette trajectoire. Ces règles de gestion portent sur la contribution des différentes administrations publiques à l'effort de redressement afin notamment de garantir l'objectif de moyen terme, à l'aide de règles préventives et correctrices.

L'autre innovation découlant de cette loi de programmation réside dans le fait qu'elle porte sur une période de cinq ans, et non plus seulement de trois, de façon à allonger l'horizon des différentes administrations publiques et de coïncider avec le quinquennat présidentiel qui devrait porter sur la période 2012-2017.

Au-delà de la question de l'anticipation, la loi de programmation pour la période 2012-2017 recèle quelques règles qu'il convient d'étudier.

## **2<sup>ème</sup> § : Des règles renforcées par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017**

S'agissant du contenu, cette loi de programmation des finances publiques comprend de nombreuses règles budgétaires qu'il convient d'aborder. Les dispositifs mis en place par la 2<sup>ème</sup> LPFP sont maintenus. Quelques corrections ont malgré tout été apportées. C'est ainsi par exemple que la double norme des dépenses de l'Etat est maintenue sur un périmètre élargi. Cet élargissement du périmètre de la norme « 0 valeur » souligne la volonté d'améliorer le pilotage des dépenses de l'Etat afin de les maîtriser davantage.

S'agissant des règles préventives édictées par cette LPFP, il convient de préciser qu'elle vient encadrer strictement les dépenses de la sécurité sociale et de l'État, votées par le Parlement. La loi encadre, en son article 10, l'évolution des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, et plus particulièrement les dépenses d'assurance maladie, qui évolueront en moyenne de 2,6% sur la période 2013-2017. Les dépenses de l'État hors charges de la dette et de pensions seront quant à elles stabilisées en valeur sur la durée du

quinquennat par le biais de la norme « 0 valeur » et l'ensemble des dépenses de l'État ne progressera pas plus vite que l'inflation. Au niveau des effectifs de l'État et de ses opérateurs, la loi opère une stabilisation en moyenne sur la durée du quinquennat conformément aux dispositions de l'article 7. En outre, les éventuels surplus de recettes constatés en exécution par rapport à la loi de finances seront intégralement affectés au désendettement. Par ailleurs, la programmation détaillée des dépenses de l'État par mission sur trois ans, présentée dans la loi de programmation, assure la stabilisation en valeur de la dépense et donne aux ministres la visibilité nécessaire à la programmation de leur action. La loi de programmation prévoit par ailleurs, en son article 21, que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 juin 2013, une évaluation de l'ensemble des taxes affectées à d'autres entités que la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Dans certains cas, les ressources affectées sont en effet sans lien économique réel avec les missions de l'opérateur, et leur dynamique ne correspond pas toujours aux besoins avérés de l'organisme. Ces taxes doivent être encadrées au même titre que la dépense de l'État, voire réaffectées à l'État et remplacées par une subvention budgétaire.

S'agissant des dispositions correctrices et conformément aux dispositions de la loi organique, l'article 5 de la LPPF définit le mécanisme de correction mis en œuvre par le Gouvernement en cas de constatation d'un écart important par rapport à la trajectoire de solde structurel précisée dans le projet de programmation des finances publiques. Si l'écart est important, le Haut conseil des finances publiques (organisme indépendant institué par le projet de loi organique relatif à la gouvernance et à la programmation des finances publiques) rendra un avis identifiant ces éventuels écarts. Le Gouvernement devra les expliquer lors du débat d'orientation des finances publiques et prendre des mesures correctrices au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année (ou projet de loi de financement de la sécurité sociale), puis respecter de nouveau la trajectoire au plus tard dans les deux ans suivant la constatation de l'écart. Seules des conditions exceptionnelles, par exemple une grave récession économique, peuvent justifier de s'écarter plus longtemps de la trajectoire.

Enfin, la loi de programmation prévoit des dispositifs d'évaluation permanente pour une meilleure efficacité de la dépense. Elle met plus précisément en place deux dispositifs d'évaluation permanente au service d'une maîtrise efficace des dépenses publiques. Les résultats de ces évaluations seront transmis au Parlement à savoir, d'une part, une procédure spécifique d'évaluation pour les investissements de l'État et, d'autre part, un dispositif

d'évaluation permanente des dépenses fiscales et des niches sociales. En outre, la loi prévoit que toute nouvelle dépense ou niche fiscale doit être limitée dans le temps.

Les lois de programmation constituent de précieux outils de pilotage des finances publiques et regorgent de règles budgétaires intervenant à des niveaux divers et variés tels que les dépenses élargies de l'Etat, les dépenses fiscales et sociales ou encore les dépenses d'assurance maladie. Ainsi, elles interviennent principalement au niveau des dépenses et des recettes. Néanmoins, il ne faut pas céder à l'euphorie. Les règles budgétaires contenues dans ces LPFP sont insusceptibles de lier le législateur financier. De plus, elles n'ont pas à être nécessairement déposées sur les bureaux des assemblées parlementaires à la différence des lois de finances de l'année<sup>595</sup>... Autrement dit, les nombreuses règles juridiques issues de ces LPFP aussi incitatives soient elles sur le papier n'en sont pas moins dépourvues de force contraignante sur le plan juridique pouvant ne pas être appliquées par le législateur financier. Cette incertitude pesant autour de la normativité de la loi de programmation pluriannuelle est prégnante encore aujourd'hui<sup>596</sup>.

### **3<sup>ème</sup> § : La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 : quatrième loi depuis la révision de 2008**

Présenté en Conseil des ministres le 1er octobre 2014 par Michel SAPIN, ministre des finances et des comptes publics, et Christian ECKERT, secrétaire d'Etat au budget, le projet de loi été adopté en première lecture avec modifications par l'Assemblée nationale le 21 octobre 2014, et avec modifications par le Sénat le 6 novembre 2014. La loi de programmation pour la période 2014-2019 sera promulguée le 29 décembre 2014.<sup>597</sup>

---

<sup>595</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », RFFP n°118, 2012, p.143.

<sup>596</sup> N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté et faiblesses juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p. 11. Les travaux préparatoires et les débats parlementaires illustrent parfaitement cette incertitude qui règne autour de la normativité de ces lois de programmation. A titre d'exemple, Nicolas GUILLET mentionne l'intervention du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale (G. CARREZ, Rapport au nom de la commission des finances, n°1155, p.8.) qui affirma que « l'objet de l'article 1<sup>er</sup> 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 ». Il évoqua, à l'inverse, 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.

<sup>597</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

La trajectoire des finances publiques présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) doit permettre de ramener le déficit public sous la barre des 3 % en 2017, mais également d'atteindre en 2019 l'objectif de moyen terme (OMT), au sens du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) : un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB.

Cette trajectoire est pilotée par une politique budgétaire axée, d'une part, sur la réduction du déficit structurel au moyen d'économies en dépenses, et, d'autre part, sur la mise en œuvre de politiques publiques en faveur de l'emploi et de l'investissement, tels que le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité et de solidarité.

Il est prévu que le plan d'économies de 50 milliards d'euros du Gouvernement soit mis en œuvre dès 2015 ; outre les 21 milliards d'euros d'économies sur l'ensemble des administrations publiques prévus en 2015, l'effort budgétaire se poursuivra en 2016 et 2017 avec 14,5 milliards d'euros d'économies supplémentaires chaque année.

Ce projet loi de programmation des finances publiques<sup>598</sup> poursuit un objectif de réduction du déficit structurel. Pour ce faire, elle procède à un renforcement du pilotage des dépenses publiques. L'article 7 de la LPFP fixe les objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques. L'article 10, quant à lui, encadre les dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). L'article 12 prévoit pour sa part une mise en réserve de 0,3% sur les dépenses d'assurance maladie. Les dépenses des collectivités territoriales seront encadrées par l'article 11 qui prévoit une association des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics insufflé par le président de la République, François HOLLANDE. Ce projet prévoit également d'intervenir dans le domaine des recettes afin d'en assurer un meilleur suivi.

Les nouvelles règles de gouvernance du PLPFP contribuent au rétablissement des comptes publics, en fixant des normes ou des objectifs de progression des dépenses, en

---

<sup>598</sup> Rapport n°2245 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi (n°2236) de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019, Assemblée nationale, p.13.

améliorant les processus de décision budgétaire mais aussi en améliorant l'information du Parlement.

Toujours est-il qu'au niveau national, on dénombre encore des règles dont la portée normative est beaucoup plus limitée voire quasi-inexistante mais qui ont tout de même un impact budgétaire réel.

## **Sous-Chapitre II : Les règles budgétaires incitatives dépourvues de valeur normative et résultant de la simple pratique politique**

Il existe un grand nombre de règles budgétaires d'origine européenne ou nationale. Ces différentes règles juridiques ont une portée et un champ d'application très hétérogène. On vient de voir que ces règles ont été mises en œuvre par l'intermédiaire de supports juridiques variés : traités internationaux, Constitution, lois organiques, loi de programmation des finances publiques ou encore lois ordinaires.

L'étude des règles budgétaires nationales montre qu'il existe aussi des règles provenant de la simple pratique politique dépourvues de valeur normative mais respectées – au moins partiellement – car reposant sur une volonté politique forte émanant du plus haut sommet de l'Etat. A ce titre, un rapport parlementaire récapitule l'ensemble de ces « règles de gouvernance » des finances publiques appliquées en France<sup>599</sup>.

Parmi ces règles budgétaires, certaines peuvent résulter de simples circulaires ou d'objectifs fixés par le gouvernement (**Section 2**), d'autres s'inscrivent dans le cadre de réformes de l'Etat et relèvent davantage de la pratique politique comme cela peut être le cas de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite mise en place dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (**Section 1**).

---

<sup>599</sup> Rapport n°3333 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253) relatif à l'équilibre des finances publiques, J.L. WARSMANN, XIIIème législature, Assemblée nationale, 13 avril 2011, p.16.

## **Section 1 : Les règles budgétaires incitatives s’inscrivant dans le cadre des réformes de l’Etat**

L’accumulation des déficits publics a suscité des initiatives politiques plus ou moins importantes de la part des gouvernements successifs. Depuis 2007, plusieurs règles ont été introduites en vue de concourir à la réduction des dépenses publiques. Le gouvernement Fillon a lancé la révision générale des politiques publiques en 2007 (1<sup>er</sup>§) qui a précédé la modernisation de l’action publique (MAP) mise en place en 2012 par le gouvernement socialiste de Jean-Marc AYRAULT (2<sup>ème</sup>§).

### **1<sup>er</sup> §. La révision générale des politiques publiques**

La révision générale des politiques publiques (RGPP), nouveau visage de la réforme de l’Etat, a fait son apparition au cours de l’année 2007 quelques semaines seulement après l’élection de Nicolas SARKOZY à la présidence de la République française. Cette RGPP a vu le jour lors du Conseil des ministres du 20 juin 2007<sup>600</sup> et a été officiellement lancée par le Premier ministre, François FILLON, le 10 juillet 2007<sup>601</sup>. L’enjeu de cette réforme est de transformer l’Etat pour maîtriser et rationaliser les dépenses publiques, tout en améliorant la qualité des politiques publiques<sup>602</sup>. La RGPP sera pilotée par la direction de la modernisation de l’Etat (DGME) créée par un décret du 30 décembre 2005 et réorganisée en avril 2008 en vue d’aider à mettre en œuvre les actions de transformation et de mener à bien des projets. Assez rapidement, on constate que cette réforme sera principalement pour ne pas dire exclusivement axée sur la réduction des dépenses publiques.

---

<sup>600</sup> Communication présentée à la suite du Conseil des ministres.

<sup>601</sup> Discours du Premier ministre lors de la réunion de lancement de la Révision générale des politiques publiques, Centre des conférences internationales Kléber, Paris, le 10 juillet 2007 en présence notamment du Ministre du budget, des comptes publics, Eric WOERTH.

<sup>602</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p.265.

## A. La mise en œuvre et le champ d'application de la RGPP

Derrière cet acronyme se cache une réforme d'ampleur des administrations de l'Etat, de ses opérateurs mais aussi d'une partie des dépenses d'intervention des administrations de sécurité sociale.

Néanmoins, il serait plus juste de parler « des » réformes car derrière le vocable RGPP on retrouve en réalité un nombre important de réformes touchant des domaines divers et variés. En effet, ce ne sont pas moins de 503 mesures qui ont été validées dans le cadre des instances de pilotage entre 2007 et 2012<sup>603</sup>.

La RGPP suit une méthodologie spécifique. Une grille d'analyse commune a été proposée et passe en revue sept questionnements : Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes personnelles ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Comment faire mieux et moins cher ? Qui doit payer ? Quel scénario de transformation ? Six rapports d'étapes ont été remis au président de la République au cours du quinquennat<sup>604</sup> pour suivre le degré d'avancement des mesures prises.

En 2007, le président de la République avait annoncé l'objectif d'un retour à l'équilibre budgétaire et à un ratio inférieur à 60% du PIB s'agissant de la dette publique et ce pour 2012. La RGPP constituera un levier important pour parvenir à cet objectif.

La révision générale des politiques publiques poursuit plusieurs objectifs. Il s'agit notamment d'améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, de moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus, d'adapter les missions de l'État aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, de rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro ou encore de responsabiliser la culture du résultat.

Philippe JOSSE, directeur du Budget a précisé, lors du lancement du guide méthodologique de la RGPP en juillet 2008, que cette dernière se déclinait en un objectif central à savoir revenir à un niveau de dette publique inférieur à 60% en 2012 et un objectif opérationnel à savoir une progression des dépenses publiques deux fois moins rapide que sur les dix dernières années, soit une progression d'environ 1% en volume.

---

<sup>603</sup> Rapport conjoint de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'Administration et de l'Inspection générale des affaires sociales relatif au bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, p.3.

## B. Les règles budgétaires découlant de la RGPP

Deux règles budgétaires incitatives peuvent être recensées dans le cadre de cette réforme de l'Etat à savoir, d'une part, la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite dite « règle du 1 sur 2 » **(a)**, et, d'autre part, la généralisation de la règle pour les opérateurs de l'Etat qui étaient jusqu'ici épargnés **(b)**.

### 1. La « règle du 1 sur 2 »

La RGPP vise incontestablement à participer à l'effort de rétablissement des finances publiques. Le directeur du budget, lors de son audition devant la mission d'évaluation et de contrôle<sup>605</sup> (MEC) en 2011, a affirmé pour sa part que « *le non remplacement d'un départ sur deux à la retraite constitue un moteur très puissant pour nous obliger collectivement à nous questionner sur la façon dont nous travaillons et à mener un travail de fond afin d'avoir une discussion informée et non plus de chiffonniers autour des missions, les décisions sur les effectifs étant prises en fonction des réformes qu'on souhaite mettre en œuvre* »<sup>606</sup>.

La question des effectifs de la fonction publique d'Etat revient régulièrement sur le devant de la scène et constitue notamment un des éléments structurants du clivage gauche-droite du moins lors des périodes électorales de ces dernières années. Les dépenses de personnel représentent une part prépondérante du budget à savoir plus de 40% des dépenses du budget général de l'Etat. En 2008, on estimait le total des effectifs à 2,4 millions et une masse salariale évaluée à hauteur de 117,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011.

---

<sup>604</sup> Le 1<sup>er</sup> rapport d'étape date du 3 décembre 2008, le 2<sup>ème</sup> rapport du 13 mai 2009, le 3<sup>ème</sup> rapport du 16 février 2010, le 4<sup>ème</sup> rapport, le 5<sup>ème</sup> rapport du mars 2011 et le 6<sup>ème</sup> rapport le

<sup>605</sup> La MEC est une structure originale créée de façon informelle en 1999 au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale à la suite des conclusions du « groupe de travail sur l'efficacité de la dépenses publique et le contrôle parlementaire » qui avait été constitué en octobre 1998 par le président de l'Assemblée nationale. Cette MEC vise à renforcer les activités d'évaluation et de contrôle effectués par l'Assemblée nationale en s'appuyant sur les travaux de la Cour des comptes.

<sup>606</sup> Rapport d'information n°3797 en conclusion de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, p.24.

Cette règle annoncée en 2007 vise à ne pas pourvoir au remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants en retraite. L'application de ce principe conduit à faire chuter le total des effectifs de la fonction publique d'Etat. Sous le quinquennat de Nicolas SARKOZY, ce sont 150 000 postes qui ont été supprimés.

## **2. La généralisation de la règle pour les opérateurs de l'Etat**

Les opérateurs de l'Etat sont des organismes distincts de l'État, dotés de la personnalité morale, au statut juridique public ou privé (établissements publics nationaux, qui représentent 92 % de l'ensemble, groupements d'intérêt public, associations...). Un opérateur de l'Etat répond actuellement à trois critères cumulatifs. Premièrement, il contribue à la mise en œuvre d'une mission de service public définie par l'État. Deuxièmement, son financement est en majorité assuré par l'État (subventions, ressources fiscales). Il peut avoir une activité marchande, mais celle-ci doit rester minoritaire au sein de ses activités. Troisièmement, il est directement contrôlé par l'État, qui exerce une tutelle sur l'organisme. Le contrôle de l'État est non seulement économique et financier, mais aussi stratégique.

En 2012, on comptabilise 560 opérateurs de l'Etat qui mobilisent à eux seuls 416.529 emplois exprimés en équivalent temps plein (ETP). Le Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Eric WOERTH, a réuni le 3 décembre 2009 les opérateurs de l'Etat. Au cours de cette réunion, le ministre a précisé qu'il était important que les règles appliquées par l'Etat à ses administrations (réduction des effectifs, maîtrise des dépenses de fonctionnement, rationalisation des implantations immobilières, mutualisations des achats notamment) soient étendues aux opérateurs, en tenant compte bien entendu de leurs spécificités. Eric WOERTH a souhaité tout particulièrement que les opérateurs appliquent la règle du 1 sur 2 dans des conditions similaires à celles des administrations soit environ 1,5% de gains de postes par an.

La RGPP a fait l'objet de nombreuses critiques<sup>607</sup> notamment de la part des syndicats et de l'opposition. La Cour des comptes a eu l'occasion de pointer du doigt cette « règle du 1

---

<sup>607</sup> S. TROSA, « La conduite du changement dans les RGPP », RFFP n°112, 01 novembre 2010, p.252. Sylvie TROSA, chargée de mission à l'évaluation à la Cour des comptes précise dans cet article que la RGPP a fait l'objet de nombreuses critiques. Elle a souvent été évoquée comme un prétexte de la diminution des effectifs et

sur 2 » et a affirmé que c'était une mesure « *dictée par des considérations budgétaires de court terme* » qui résultait d'une « *démarche purement quantitative* »<sup>608</sup>. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) avait préconisé quant à lui une « *suspension temporaire* » de la RGPP<sup>609</sup>. De plus, un rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale en date du 12 octobre 2011 avait conclu que cette règle avait atteint ses limites. Enfin, un rapport conjoint des trois plus prestigieux corps d'inspection de l'Etat a fait état d'un bilan plutôt mitigé. L'élection de François HOLLANDE à la présidence de la République a mis un coup d'arrêt à cette réforme et a débouché sur une nouvelle approche : la MAP.

## **2<sup>ième</sup> §. La modernisation de l'action publique (MAP) et ses conséquences sur le pilotage de la réforme de l'Etat**

Lors de son discours du 10 juillet 2012 prononcé en clôture de la grande conférence sociale<sup>610</sup>, Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, a déclaré avoir « *décidé de mettre un terme à la méthode dite de la RGPP* ». Sans évoquer les mesures achevées ou en cours de la RGPP, le Premier ministre a considéré que sa « *méthode a profondément déstabilisé nos services publics et leurs agents* ».

François HOLLANDE avait déclaré lors de la campagne présidentielle de 2012 qu'il reviendrait sur la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. C'est lors du premier Conseil interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) qui s'est tenu le 18 décembre 2012, sous la présidence du Premier ministre, qu'a été annoncé l'abandon de cette « *règle du 1 sur 2* ».

La modernisation de l'action publique constitue donc un nouveau visage de la réforme de l'Etat. Il s'agit davantage d'une « *rupture idéologique marquée sur la méthode moins sur la*

---

des coûts. Certains y ont même vu une « mise au pas » des services déconcentrés qui auraient eu trop de pouvoirs dans la situation antérieure.

<sup>608</sup> Cour des comptes, Rapport sur « Les effectifs de l'Etat 1980-2008 : un état des lieux », 9 décembre 2009.

<sup>609</sup> Avis du Conseil économique, social et environnemental en date du 22 novembre 2011 sur les missions et l'organisation de l'Etat dans les territoires.

<sup>610</sup> P. VILLENEUVE, « La réforme de l'Etat et de l'action publique après la RGPP, entre ombre et lumière », Petites affiches, 08 janvier 2013, n°6, p.4.

*nécessité de réformer l'Etat et son Administration*<sup>611</sup> ». La MAP passe par un renforcement du pilotage interministériel sous l'autorité directe du Premier ministre et du ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique contrairement à la RGPP qui était pilotée directement par le président de la République. De plus, le choix a été fait de lier la modernisation de l'action publique et la décentralisation. Ainsi, les collectivités territoriales sont pleinement associées à l'effort de redressement dans un contexte de raréfaction des financements publics<sup>612</sup>.

Afin de mettre en œuvre "*le choc de simplification*" demandé par le Président de la République, le comité interministériel pour la modernisation de l'administration publique du 17 juillet 2013 a annoncé deux cents mesures de simplification, dont 142 mesures nouvelles et 59 chantiers en cours. Ces mesures devaient être mises en œuvre sur la période 2014-2016. Parmi ces mesures figurait notamment l'allongement de la durée de validité de la carte d'identité qui passe de dix à quinze ans, la possibilité de régler en ligne le montant de la carte grise, l'application du principe selon lequel l'absence de réponse de l'administration à une demande vaut accord<sup>613</sup> ou encore la suppression de 68 commissions consultatives soit 25% du nombre total existant en 2012.

Outre ces 200 mesures de simplification, le CIMAP a présenté les premières décisions issues des évaluations des politiques publiques. Sur les 49 évaluations lancées, 12 sont à ce jour achevées. Trois milliards d'euros d'économies doivent être réalisés d'ici 2014. La moitié doit être obtenue par la révision des aides aux entreprises qui passe notamment par la réduction des ressources allouées aux organismes consulaires ou encore la baisse des soutiens au prix du gazole non routier.

D'autres règles budgétaires ont été appliquées par le gouvernement en sus de celles mises en œuvre dans le cadre plus large de la réforme de l'Etat.

---

<sup>611</sup> Idem

<sup>612</sup> Loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 relative à la programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 : JO du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

## **Section 2 : Les autres règles budgétaires appliquées par le Gouvernement**

Les règles énoncées précédemment et tout particulièrement la « règle du 1 sur 2 » s'inscrivent dans un cadre plus général de réforme de l'Etat. Il n'en est pas toujours été ainsi. En effet, parfois le gouvernement peut être amené à mettre en place des règles par voie de circulaire (A) ou tout simplement par l'intermédiaire de lettres de cadrage (B).

### **A. La règle du monopole du PLF et du PLFSS**

Le rapport CAMDESSUS de 2011 avait préconisé d'inscrire dans la Constitution le monopole des lois de finances (LFI) et des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour l'ensemble des mesures fiscales et sociales<sup>614</sup>. Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques préconisait d'insérer à l'article 34 de la Constitution une disposition donnant aux LFI et aux LFSS le monopole des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. Ce même projet de loi supprimait la compétence du législateur ordinaire en matière de fiscalité locale ou de détermination des ressources accompagnant les transferts, extensions ou création de compétence des collectivités territoriales. Le rapport CAMDESSUS précisait que la dispersion des sources d'initiative en matière de prélèvements obligatoires « *met à mal en permanence les articles d'équilibre initialement adoptés* »<sup>615</sup>.

Cette règle a été mise en œuvre par anticipation par une circulaire du Premier ministre en date du 4 juin 2010<sup>616</sup>. L'objectif est clairement affiché : renforcer la cohérence de la politique de prélèvements obligatoires en mettant un terme à la dispersion des dispositions régissant ces prélèvements entre lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et lois ordinaires. Le Premier ministre précise que cette dispersion débouche sur une protection insuffisante des recettes fiscales et sociales.

---

<sup>613</sup> M. RAMBOUR, « Qui ne dit mot consent » : Quand le silence de l'administration vaut accord », Petites affiches, 20 novembre 2014 n°232, p.3 et s.

<sup>614</sup> R. BOURREL, « Plaidoyer pour la réorganisation de l'architecture des textes financiers français », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01<sup>er</sup> septembre 2014, n°5, p.1213 et s.

<sup>615</sup> « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », rapport du groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, 21 juin 2010.

<sup>616</sup> Circulaire du Premier ministre en date du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, *JORF* n°0133 du 11 juin 2010 page 10730.

Une autre norme budgétaire a été instaurée par l'intermédiaire d'une lettre de cadrage du Premier ministre **(B)**.

## **B. La norme de réduction des crédits de fonctionnement de l'Etat**

Dans sa lettre de cadrage du 11 mai 2010, le Premier ministre, François FILLON a précisé la teneur des normes transversales d'économies qu'il comptait mettre en œuvre. Parmi elles, figure un effort collectif de baisse de 10% des dépenses de fonctionnement, en commençant par 5% dès 2011, au sein de l'Etat comme de ses opérateurs. L'objectif consiste donc à réduire de manière significative sur la période 2011-2013 les dépenses de fonctionnement des administrations étatiques.

Il n'y a ici aucun caractère contraignant. Il s'agit d'une norme résultant de la simple volonté politique du Gouvernement. Le nouveau Premier ministre, Jean-Marc AYRAULT, a indiqué dans sa lettre de cadrage du 28 juin 2012 destiné aux membres du Gouvernement qu'il souhaitait aller plus loin que son prédécesseur. Il fixe un objectif : réduire de 15% les dépenses de fonctionnement sur trois ans. 7% en 2013 par rapport à 2012, 4% en 2014 par rapport à 2013 et 4% en 2015 par rapport à 2014. Là encore cette norme ne repose que sur la simple bonne volonté du nouveau gouvernement.

On pourrait considérer que l'alternance a un « effet amplificateur » sur les normes résultant de la simple pratique politique. En effet, le nouveau gouvernement issu d'une majorité différente de celle du précédent est tenté d'aller plus loin dans le sérieux budgétaire. Il montrerait ainsi à l'opinion publique qu'il est un meilleur gestionnaire et qu'il s'attache beaucoup plus que son prédécesseur à la réduction des dépenses publiques et par là même à l'assainissement des finances publiques. Bien entendu, on ne peut pas en déduire une règle intangible en la matière. Il faut plus de recul. Ce n'est pas une alternance qui pourra illustrer à elle seule ce phénomène.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

Parmi les règles budgétaires introduites au niveau national que ce soit à l'initiative du gouvernement, du Parlement ou du constituant, figurent des règles que l'on pourrait qualifier « d'incitatives » et des règles « contraignantes. Les premières reposent donc sur une volonté d'inciter, d'aiguillonner, d'encourager ou encore de stimuler. Autant de synonymes pour illustrer l'objectif recherché par ce type de règles budgétaires.

La France recèle un certain nombre de règles incitatives visant à influencer sur la politique budgétaire nationale. Elles sont le plus souvent contenues dans les lois de programmation des finances publiques introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dont l'article 1<sup>er</sup> éclaire à chaque fois sur les règles dont la portée est « programmatique » et non « normative ». Ces lois ont une normativité encore incertaine mais leur portée n'est pas totalement absente car elles sont constitutives d'un « objectif politique ». Elles s'apparentent à la fois à un cap mais aussi à une route non négociables<sup>617</sup>. Qui plus est ces lois participent, sur fond d'incitation, à la réalisation d'un « *objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » inscrit dans la Constitution de la Vème République à l'article 34. Enfin, à côté de ces règles budgétaires figurent également des règles insérées dans des circulaires ou résultant de la simple volonté politique comme ce fut le cas notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Seulement, il ne faut pas s'y tromper, toutes les règles budgétaires françaises ne sont pas qu'incitatives. Un certain nombre repose sur la contrainte et la sanction ; une contrainte principalement d'origine communautaire.

---

<sup>617</sup> N. GUILLET, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques », Petites affiches, 16 novembre 2009, n°228, p.4.

## CONCLUSION DU TITRE SECOND

La mise en lumière des règles budgétaires à caractères incitatif et contraignant que recèle notre ordonnancement juridique nous permet de mieux appréhender le contexte dans lequel ces règles nationales ont été instaurées. C'est de l'adoption de règles budgétaires au niveau européen que va découler les règles budgétaires nationales. Ces dernières sont adoptées en vue de contribuer au respect de la discipline budgétaire européenne. L'existence d'une Union économique et monétaire impose que les Etats membres de cette structure respectent des critères de convergence garantissant la solidité et l'efficacité de l'édifice. Ces règles budgétaires concernent le contenu même des politiques budgétaires. Il s'agit d'agir sur les recettes ou encore sur les dépenses publiques afin de parvenir à l'équilibre budgétaire ou du moins à une situation budgétaire relativement saine. On observe enfin que le caractère de plus en plus sophistiqué des règles budgétaires européennes qui cherchent à être plus efficaces. Cela se traduit par un renforcement de leur champ d'action et des contraintes plus fortes à l'égard des Etats.

## Conclusion de la première partie

L'instauration de règles juridiques en matière budgétaire sous la Vème République s'est faite de manière progressive. De 1958 à nos jours, plusieurs règles ont ainsi été instaurées, modifiées, assouplies voire supprimées au gré des majorités qui se sont succédées et en fonction de l'évolution du régime parlementaire. Evolution intrinsèquement liée au contexte politique que ce soit avec l'apparition du fait majoritaire, des périodes de cohabitation, du rôle de plus en plus important joué par le Conseil constitutionnel ou encore sous l'impulsion des instances communautaires.

Sur le plan procédural, la Constitution de 1958 a d'abord instauré des règles afin de renforcer un pouvoir exécutif fortement affaibli et éviter les dérives budgétaires des Républiques précédentes. La rationalisation du parlementarisme a donc constitué une arme redoutable pour le Parlement dont les marges de manœuvre dans le processus budgétaire ont été réduites comme peau de chagrin. La Vème République aura donc permis une acculturation progressive du Parlement à la discipline budgétaire grâce au pouvoir constituant et au gouvernement mais pas seulement. En effet, cette acculturation s'est faite également de son propre chef. De nombreux dispositifs juridiques ont été introduits dans l'ordonnement juridique à l'initiative du Parlement lui-même. La LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 a constitué une étape importante dans la « reparlementarisation » du régime. Ce texte a été salué en raison du consensus dont il a fait l'objet. Enfin, les textes qui ont suivi : la LOLFSS de 2005 ou encore la révision constitutionnelle de 2008 sont également venus revaloriser les prérogatives du Parlement en matière budgétaire sans toutefois remettre en cause le déséquilibre institutionnel qui profite au gouvernement, seul véritable maître du jeu de la procédure budgétaire.

En ce qui concerne les règles substantielles, celles qui viennent influencer, non pas sur la procédure, mais sur la politique budgétaire, elles sont apparues plus tardivement et ont eu pour ambition d'obtenir des résultats ayant une incidence directe sur le solde, les recettes, les dépenses ou encore l'endettement. Ces règles oscilleront donc entre contrainte (règle contrainte) et incitation (règle d'engagement). Les lois de programmation des finances publiques et l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques iront dans le sens de l'incitation en fixant notamment des objectifs et des cibles à atteindre sans toutefois de dispositions coercitives. L'Europe et tout particulièrement les instances communautaires

viendront quant à elle introduire des règles plus contraignantes en vue d'assurer une discipline budgétaire au niveau européen. Plusieurs traités marqueront cette volonté de contraindre les politiques budgétaires des Etats membres. Le premier en date sera bien entendu le traité de Maastricht de 1992. La crise économique et financière de 2008 n'atténuera pas ce phénomène bien au contraire. D'autres règles plus contraignantes encore seront adoptées.

L'étude du déploiement progressif des règles budgétaires montre à quel point les règles budgétaires sont extrêmement variées bien que poursuivant un objectif commun à savoir l'équilibre budgétaire. Cette grande diversité des règles budgétaires et leur multiplication au cours de ces dernières années couplées à des déficits et un endettement publics toujours très importants nous amènent à nous interroger sur l'efficacité de ces règles. Les faiblesses qui sont celles de l'encadrement normatif des politiques budgétaires amènent certains auteurs à remettre en cause le rôle des règles budgétaires dans la résolution de la crise des finances publiques et vont même jusqu'à vilipender les responsables politiques qui manqueraient cruellement de volonté pour parvenir à une certaine discipline budgétaire.

Deuxième partie

**Les lacunes de l'encadrement normatif dans  
la résolution de la crise des finances  
publiques**

La Vème République a été le témoin du déploiement d'un grand nombre de règles budgétaires aux caractéristiques et aux origines différentes. Cette grande diversité repose essentiellement sur le fait qu'elles sont intervenues à des étapes différentes de l'histoire du régime parlementaire français. Elles reposaient sur des contextes, des motivations et des objectifs ciblés divers et variés. Elles ont parfois vu le jour un peu par hasard dans la mesure où elles ne visaient pas initialement le même objectif. C'est ainsi que les règles introduites dans le cadre du parlementarisme rationalisé en 1958 avaient pour but de restreindre les pouvoirs du Parlement et non de contraindre ce dernier à respecter la discipline budgétaire. Parfois, ces règles ont vu le jour sous l'impulsion de l'exécutif lui-même soucieux de ne pas tomber dans certains travers consistant à privilégier sa réélection face à la nécessaire réduction des déficits et de l'endettement publics ou tout simplement pour redorer son image écornée par une mauvaise gestion des finances publiques.

L'encadrement normatif des politiques budgétaires n'est manifestement pas parvenu au cours de ces dernières années à réduire significativement les déficits publics et la dette publique. Ce manque de résultats pose la question de l'efficacité des règles budgétaires. L'absence d'équilibre budgétaire suffit-il à lui seul pour juger de l'efficacité de telle ou telle règle ? La montée inexorable de la dette publique et la fragilité budgétaire de la France signifient-elles pour autant que ces règles budgétaires sont inefficaces ? Cette efficacité dépend d'un certain nombre de facteurs, qu'ils soient endogènes ou exogènes, ce qui contribue à rendre difficile la mesure de l'incidence de ces règles budgétaires. Qui plus est, les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre ces règles semblent plus que perfectibles **(Titre premier)**.

A partir du constat de l'efficacité limitée des règles budgétaires, il convient de s'interroger sur les conditions qui pourraient contribuer à rendre efficaces ces règles budgétaires. Au-delà de la nécessité, clairement évoquée dans les rapports parlementaires ou de la Cour des comptes, d'améliorer l'encadrement normatif des politiques budgétaires en le perfectionnant, il convient également de regarder le périmètre dans lequel s'inscrivent ces règles et de se demander s'il est adapté à l'ampleur de la dégradation de la situation des finances publiques françaises. Cet encadrement normatif doit également être davantage protégé pour renforcer son efficacité. Ce renforcement peut très bien reposer sur un véritable contrôle parlementaire de l'exécution des règles budgétaires, sur une responsabilité gouvernementale réaffirmée ou encore sur la question de l'évaluation des politiques

publiques. Il apparaît néanmoins que ces règles budgétaires, « *aussi élaborées soient-elles ne sauraient pallier à une volonté politique défaillante* <sup>618</sup> ». Ainsi, la volonté politique est un complément indispensable au renforcement des règles budgétaires (**Titre second**).

---

<sup>618</sup> J. WARSMANN, Rapport n°3333 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253) relatif à l'équilibre des finances publiques, JO, 29 décembre 2010, p.

# Titre premier

## L'efficacité limitée des règles budgétaires

Les règles budgétaires françaises sont extrêmement variées et interviennent dans des domaines extrêmement divers comme en témoigne l'étude qui a été menée dans le cadre de la première partie. De prime abord, les règles budgétaires semblent avoir une réelle utilité. On peut penser en effet que leur instauration progressive sous la Vème République s'est faite en réaction à un besoin, une demande d'encadrement des politiques budgétaires. Il faut dire que ce régime est caractérisé notamment depuis 1975 par l'accumulation des déficits et l'aggravation de la dette publique française.

Bien que leur aide précieuse soit reconnue dans le monde entier, il apparaît qu'elles peuvent faire l'objet de réformes visant à réparer leurs défauts ou renforcer leurs qualités. On peut alors très bien parler de perfectibilité des règles budgétaires. Le terme perfectible fait référence à une chose ou une qualité à laquelle on peut encore apporter des améliorations. Il repose sur quelque chose d'imparfait, d'incomplet. C'est ce qui semble caractériser les règles budgétaires françaises à la lecture des différents rapports parlementaires ainsi que ceux de la Cour des comptes.

Un certain nombre d'interrogations méritent d'être soulevées s'agissant de l'efficacité de l'encadrement normatif des politiques budgétaires (**Chapitre 1**). Ce questionnement soulèvera rapidement la question particulière de la surveillance et du contrôle des règles budgétaires qui mérite une étude plus approfondie (**Chapitre 2**).

# Chapitre I.

## La difficile mesure de l'incidence des règles budgétaires

Au fil des années, la France s'est dotée d'un véritable arsenal juridique en matière budgétaire afin de contribuer à l'équilibre budgétaire et à la soutenabilité des finances publiques françaises. De nombreuses règles budgétaires ont été adoptées souvent sous l'impulsion des instances européennes dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM). Plusieurs années parfois après leur instauration, on constate qu'il subsiste un débat récurrent quant à l'efficacité de ces règles. De nombreux rapports rendus notamment par la Cour des comptes passent au crible plusieurs règles budgétaires, en détaillent leur mise en œuvre et formulent des recommandations afin d'améliorer leur efficacité. Ces rapports dénoncent un certain nombre de défauts de l'encadrement normatif des politiques budgétaires comme par un exemple le manque de caractère contraignant, le manque de clarté et de lisibilité, le manque de transparence ou encore le manque d'effectivité des dispositifs de contrôle visant à assurer la bonne application de la norme et des sanctions inopérantes la plupart du temps.

Qu'entend-on par « efficacité » ? L'efficacité est la capacité d'un système à parvenir à ses fins, à ses objectifs. Pour pouvoir juger de l'efficacité d'un dispositif encore faut-il comprendre en quoi il est utile. En effet, un dispositif utile n'est pas considéré pour lui-même mais pour sa capacité à servir une fin. Est utile ce qui a la capacité d'être un moyen en vue d'une finalité. Il apparaît donc nécessaire de comprendre ce qui a conduit à la genèse des règles budgétaires et comment elles sont agencées. Ce préalable nécessite d'étudier les origines et la manière dont elles se sont développées mais aussi leur typologie et le contexte institutionnel et historique dans lesquelles elles ont été instaurées (**Sous-chapitre 1**). Cette première démarche consistant à appréhender de manière méthodologique les règles budgétaires permettra de mesurer leur efficacité. Celle-ci ne se fera pas sans difficulté en raison des divers facteurs qui sont à prendre en considération pour porter un jugement sur l'impact de ces normes budgétaires (**Sous-chapitre 2**).

## **Sous-chapitre I : Une efficacité des règles budgétaires reposant sur des facteurs endogènes divers**

La diversité des règles budgétaires et leur apparition progressive en France imposent de s'attarder sur une méthodologie reprenant des études et analyses réalisées au niveau international. Il s'agit alors d'une approche globale mais utile pour mieux appréhender la règle budgétaire française concernée.

Pour pouvoir être correctement cernée, la règle budgétaire doit être restituée dans le contexte qui a abouti à son émergence. Pourquoi la règle a été instaurée et pour quelle utilité ? Telles sont les questions auxquelles nous devons répondre (**Section 1**). Après avoir mené l'étude des origines et du développement des règles budgétaires, il faut pouvoir opérer une taxinomie de ces dernières. Cette démarche méthodique consiste alors à définir ou étudier un ensemble de types afin de faciliter l'analyse, la classification et l'étude des réalités complexes. Qui plus est, le contexte institutionnel et historique dans lequel s'est introduite la règle doit être pris en compte (**Section 2**).

### **Section 1 : Les origines et le développement des règles budgétaires**

Les règles budgétaires ont connu un essor considérable à partir des années 90. Une étude du Fond monétaire international (FMI) montre que le nombre de pays ayant adopté des règles budgétaires<sup>619</sup> a fortement augmenté. Toujours d'après cette institution, ce nombre serait passé, au niveau mondial, de cinq en 1990 à 87 en 2013<sup>620</sup>. Il convient de préciser que cette statistique ne prend pas en compte les règles budgétaires arrêtées en interne par les Etats. Après avoir étudié les arguments développés en faveur de l'instauration de règles budgétaires (**1<sup>er</sup>§**), nous aborderons les différentes orientations qui ont abouti à l'idée de règles budgétaires mais en fonction de raisonnements différents (**2<sup>ème</sup>§**).

---

<sup>619</sup> L'expression « fiscal rule » est utilisée au niveau international par les économistes.

## 1<sup>er</sup>§ : Les arguments théoriques en faveur des règles budgétaires

Bernard SCHWENGLER<sup>621</sup> a mis en lumière deux arguments théoriques aboutissant à l'instauration de règles budgétaires à savoir d'une part, le fait que la politique budgétaire menée par les décideurs politiques soit soumise à « un biais pour le déficit » (A) et l'argument de l'incohérence temporelle résultant de la contestation du caractère omnipotent des décideurs politiques (B).

### A. La propension à produire des déficits publics plus élevés

L'inclinaison des décideurs politiques à produire des déficits publics plus élevés que les soldes correspondant à une politique budgétaire contribue à l'émergence de règles budgétaires. C'est en effet l'incapacité des décideurs politiques à réduire les déficits publics et l'endettement public qui a conduit à l'instauration de règles impactant les politiques budgétaires. B. SCHWENGLER regroupe les nombreuses explications concourant à ce « biais pour le déficit » autour de deux grands axes à savoir, d'une part, le « problème de mise en commun<sup>622</sup> » ou *Common pool problem* et, d'autre part, l'horizon temporel trop court de la population et des décideurs politiques ou « *court-termisme* ».

S'agissant du premier axe, « biens communs », d'après B. SCHWENGLER<sup>623</sup>, la tendance des décideurs politiques à se porter vers les déficits trouverait son explication dans les biens communs résultant d'une transposition de la « *tragédie des biens communs* » portée par Garrett James HARDIN en 1968<sup>624</sup>. Cette expression a en effet été popularisée lors de la parution d'un de ses articles dans « Science » intitulé « The Tragedy of the Commons ». La tragédie des biens communs concerne des ressources, généralement naturelles, qui sont soit en libre accès, soit propriété d'une communauté d'acteurs. Elles possèdent deux particularités à savoir que, dans un premier temps, il est coûteux et difficile d'attribuer des droits de propriété

---

<sup>620</sup> IMF, (2012), « Fiscal Rules in Response to the Crisis. Toward the next Generation Rules », Working Paper.

<sup>621</sup> B. SHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck Supérieur, 2014, p.2 et suivantes.

<sup>622</sup> L. VAN MEENSEL, D.DURY, « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes », *Revue économique de la Banque nationale de Belgique*, 2008, p.72.

<sup>623</sup> B. SCHWENGLER, *idem*, p.3.

individuels sur la ressource. Par exemple, il serait très délicat de faire respecter un droit de propriété sur une partie de l'océan et, d'autre part, la ressource est un bien rival. Ainsi, la tragédie des biens communs ne peut donc s'appliquer, dans un marché libre, qu'aux ressources ne pouvant être appropriées par personne : la capacité d'absorption de CO2 de l'atmosphère, la biodiversité, l'océan ou encore l'air<sup>625</sup>.

Comme le souligne B.SCHWENGLER, « *le décalage entre rationalité individuelle et rationalité collective peut conduire à une surutilisation de la ressource du point de vue de la rationalité collective* ». En matière budgétaire, cette théorie a été utilisée pour justifier le biais pour la dépense. Ainsi, on constate qu'il y a une forte tendance à l'augmentation des dépenses publiques qui est composée par une augmentation des impôts. Ceci débouche inéluctablement sur le fait que les hausses d'impôts sont supportées par l'ensemble des contribuables alors qu'il s'agit de répondre aux besoins d'un groupe d'intérêts. Les avantages obtenus par un membre du groupe sont élevés par comparaison au coût supporté par chaque contribuable qui est infime. Au final, si les décideurs politiques prennent en compte des intérêts de différents groupes, cela aboutit à la non prise en compte du point de l'intérêt général de la collectivité. Les dépenses publiques augmentent tout comme les impôts. S'agissant du déficit, le même raisonnement est valable. Les groupes d'intérêt dont nous parlions précédemment vont souhaiter obtenir des mesures en leur faveur ce qui occasionnera des dépenses publiques supplémentaires et contribuera à l'aggravation des déficits publics. Les décideurs politiques leur donneront raison sans prendre en compte le fait que les emprunts contractés se reporteront sur les prochaines générations.

Le deuxième axe repose sur la notion de « court-termisme ». Cette notion qualifie le jugement qui privilégie l'obtention d'un objectif rapide, sinon immédiat, en négligeant de considérer l'incidence d'effets potentiels ou réels pouvant survenir à moyen terme ou à long terme. La vision court-termiste résulte d'une préférence marquée du présent ou des échéances proches, au détriment du futur. Cette attitude peut s'appliquer aux hommes politiques, lorsqu'ils sont accusés de ne s'intéresser qu'à la prochaine élection, plutôt qu'aux intérêts de plus long terme de leur pays ; aux financiers, accusés de rechercher le rendement immédiat plutôt que de financer des projets d'investissement de long terme ou encore aux dirigeants

---

<sup>624</sup> Hardin G., (1968), « The Tragedy of the Common », Science, décembre.

<sup>625</sup> A. SALKON, « L'air : un bien public justifiant l'intervention de l'Etat », La Gazette du Palais, 21 mai 2011, n°141, p.13.

d'entreprise<sup>626</sup>. Si on en revient à la matière budgétaire et aux décideurs politiques, plusieurs explications sont proposées et se recoupent en partie. Une première explication consisterait à dire que le court-termisme des décideurs politiques ne serait que le reflet du court-termisme des citoyens. Il s'agit ici d'exploiter purement et simplement les générations futures qui payeront la dette des générations actuelles. Les citoyens auraient donc parfaitement conscience de reporter la charge de la dette sur les futures générations mais à l'instant présent souhaitent que les hausses d'impôts programmées en vue de couvrir les dépenses soient reportées ultérieurement. Du point de vue des décideurs politiques, le court-termisme consiste tout simplement à baisser les impôts à la veille d'une échéance électorale et d'augmenter les dépenses publiques dans le même temps en répondant aux besoins de tel ou tel groupe d'intérêt et ainsi engranger un capital de popularité pour garantir sa réélection. Cette attitude aura un impact sur le long terme et ce seront les prochains décideurs politiques qui devront gérer une situation difficile reposant sur un endettement important. Dans l'hypothèse inverse, les responsables politiques qui prendraient la décision de diminuer les dépenses publiques à la veille d'une élection risqueraient d'en payer le prix fort tandis que leurs adversaires, dans le cas d'une victoire, en tireraient bénéfice avec une réduction de la dette publique et des marges de manœuvre budgétaire supplémentaires.

L'autre argument invoqué à l'appui de la création de règles budgétaires est celui de l'incohérence temporelle.

## **B. L'argument de l'incohérence temporelle des politiques budgétaires**

Développé en 1977 par KYDLAND et PRESCOTT<sup>627</sup>, cette théorie résulte de la contestation du caractère omnipotent des décideurs politiques dans la conduite de la politique économique. Il convient de préciser que le prix Nobel d'économie décerné au Norvégien Finn KYNDLAND et à l'Américain Edward PRESCOTT, a récompensé deux articles fondamentaux en macroéconomie. Le premier, publié en 1977 : « *Rules and discretion : the Inconsistency of Optimal Plans* ». Le second, date de 1982 et analyse les causes des

---

<sup>626</sup> H. LETREGUILLY, D. TRICOT, M. GERMAIN, F-X. LUCAS, V. MARTINEAU-BOURGINAUD, "Gouvernance et dirigeance: l'art de diriger une entreprise", Petites affiches, 14 janvier 2016, n°10, p.6.

<sup>627</sup> KYDLAND.F et PRESCOTT. E, (1977), « Rules rather than Discretion : the Inconsistency of Optimal Plans », Journal of Political Economy, vol. 85, n°3.

fluctuations macroéconomiques et inaugure le courant des cycles réels. Ces travaux ont en commun mis l'accent sur la rationalité des comportements et des anticipations<sup>628</sup>.

L'argument de l'incohérence temporelle repose sur l'idée que des décisions optimales en fonction d'une situation à un moment donné ne constituent pas une politique optimale dans une perspective de long terme. Autrement dit, lorsque des décideurs politiques prennent une décision optimale à un moment  $t$  elle ne le sera plus nécessairement au moment  $t+1$  ce qui a pour conséquence d'inciter les gouvernants à modifier leur politique. De plus, l'efficacité des mesures de politique économique dépend de la façon dont les agents économiques réagissent à ces mesures. Enfin, les agents économiques sont en mesure d'anticiper les modifications dans les orientations de politique économique. KYDLAND et PRESCOTT illustrent leurs propos par l'exemple de la politique des brevets. Afin de favoriser la recherche, il apparaît important de protéger les innovations par des brevets d'exclusivité dans un premier temps. Ce n'est que par la suite qu'il conviendra de favoriser la diffusion des innovations en les faisant tomber dans le domaine public. Si on devait résumer la pensée des auteurs, il suffirait de dire qu'une politique discrétionnaire basée sur le choix de la meilleure décision dans une perspective de court terme sera source d'instabilité dans une perspective de long terme. La solution consiste donc à arrêter des règles stables afin de rendre la politique économique plus prévisible et plus crédible<sup>629</sup>.

Si on applique ce raisonnement aux finances publiques, il apparaît que le fait de soumettre la politique budgétaire à des règles peut avoir pour effet de rassurer les investisseurs qui lui accorderont alors une plus grande confiance. Celle-ci aura pour conséquence de réduire le coût de l'emprunt. C'est dans cette même logique que KOPITS et SYMANSKI<sup>630</sup> ont signalé l'intérêt des règles budgétaires dans les pays frappés par une forte instabilité budgétaire et qui voient leur politique budgétaire osciller entre déficits et ajustements budgétaires. Ces pays pourraient alors en tirer un avantage en améliorant la cohérence temporelle dans les politiques budgétaires et ainsi accroître la confiance des marchés financiers. L'Espagne est un exemple emblématique en la matière. Elle a introduit

---

<sup>628</sup> J-O. HAIRAULT, F.LANGOT, « F.Kydland et E.Prescotte : Prix Nobel d'économie 2004 », *Revue d'économie politique*, 2005/1, Vol.115, p.65.

<sup>629</sup> B. SHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck Supérieur, 2014, p.4.

<sup>630</sup> Kopits. G et Symanski. S., (1998), « Fiscal Rules », IMF Occasional Paper, 162, 1998.

des règles budgétaires dans sa Constitution<sup>631</sup> en 2011 dans un contexte de récession et d'aggravation de sa dette publique.

Les règles budgétaires se sont développées, nous venons de le voir, en se fondant sur les deux arguments de l'incohérence temporelle et du biais pour le déficit. La réflexion sur l'instauration de règles budgétaires a donné lieu à deux orientations théoriques.

## **2<sup>ème</sup> § : Les orientations aboutissant à l'établissement de règles budgétaires**

Comme le souligne B.SCHWENGLER, le développement de la réflexion sur les règles budgétaires a donné lieu à deux orientations théoriques. Bien qu'aboutissant tous deux à l'idée de mettre en place des règles budgétaires, les raisonnements diffèrent substantiellement. Les « règles contraintes » reposent sur l'idée de réduire le pouvoir discrétionnaire des décideurs politiques **(A)** tandis que les « règles d'engagement » offrent une toute autre vision **(B)**.

### **A. L'avènement des « règles contraintes »**

Dans le cadre de la logique des « règles contraintes », les règles ont pour fonction de contraindre les décideurs politiques, enclins au biais pour le déficit, à la discipline budgétaire. Leur mise en œuvre repose sur des mécanismes d'ordre juridique et l'application de sanctions formelles en cas de non-respect. L'efficacité de ce type de règles suppose un ancrage dans une norme juridique de niveau élevé comme par exemple au niveau constitutionnel ou dans un traité international ainsi qu'une procédure de mise en œuvre pilotée par un organisme indépendant du pouvoir politique comme un Tribunal ou encore une Cour constitutionnelle. Les règles allemandes, suisses ou espagnoles s'apparentent à ce type de règles.

---

<sup>631</sup> Le quatrième alinéa de l'exposé des motifs de la réforme de l'article 135 de la Constitution espagnole du 27 septembre 2011 : « La situation économique et financière actuelle, marquée par une crise profonde et prolongée, n'a fait que renforcer l'avantage d'insérer ce principe de référence dans notre Constitution avec l'objectif de renforcer la confiance dans la stabilité de l'économie espagnole à moyen et à long terme. »

Une étude<sup>632</sup> fut menée en 1984 par la Commission consultative pour les relations intergouvernementales aux Etats-Unis<sup>633</sup> et portait sur les règles d'équilibre budgétaire des Etats fédérés américains. A partir de cette étude consistant à mesurer le degré de rigueur d'une règle budgétaire a été arrêtée une échelle de données correspondant à cinq niveaux. Le niveau 1 étant le plus faible et le niveau 5 le plus élevé. Un indice 5 témoigne d'une règle contraignante et correspond à une obligation effective d'équilibre budgétaire dans le cadre de budgets annuels. On se réfère alors à l'indice « ACIR » par référence à la commission qui a mené l'enquête mentionnée précédemment. A la suite à l'instauration de ce « thermomètre de la rigueur » d'une règle budgétaire, BOHN et INMAN<sup>634</sup> l'utilisèrent en y apportant quelques précisions. En étudiant les soldes budgétaires de 47 Etats fédérés des Etats-Unis entre 1970 et 1991, ils ont pu dégager trois caractéristiques. La première concerne le niveau de rigueur dans l'application de l'équilibre budgétaire. En se fondant sur les cinq niveaux de l'indice ACIR, ils constatent qu'il y a une plus forte discipline budgétaire chez les Etats fédérés ayant des règles d'équilibre de niveaux 4 et 5 que dans les Etats ayant des règles de niveau de rigueur inférieur. Ainsi, grâce à des indices, ils ont pu mettre en corrélation le degré de rigueur d'une règle avec le degré de discipline budgétaire. La seconde caractéristique repose sur le degré d'indépendance de l'organe chargé du contrôle de l'application de la règle. BOHN et INMAN ont mis en évidence un élément pour le moins déroutant. Ils ont en effet constaté que « *le degré de discipline était le plus élevé dans les Etats où les juges sont élus par les citoyens que dans ceux où ils sont nommés par le gouverneur ou le parlement* »<sup>635</sup>.

Enfin, la troisième caractéristique repose quant à elle sur le support juridique de la règle. Les auteurs ont ainsi pu démontrer qu'une règle ancrée dans la Constitution était plus efficace qu'une règle ancrée dans une loi ordinaire. Cette efficacité tient notamment au fait qu'elle bénéficie ainsi d'une forte stabilité temporelle. En effet, la modification de la Constitution repose « *sur une procédure spéciale plus difficile à mettre en œuvre que la procédure visant à adopter une loi ordinaire* »<sup>636</sup>. Pour la France, la procédure de révision<sup>637</sup>

---

<sup>632</sup> Advisory Commission on Intergovernmental Relations, (1985), "Fiscal Discipline in the Federal System: Experience of the States", Washington, DC.

<sup>633</sup> Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

<sup>634</sup> BOHN, H. et INMAN, R.P., (1996), « Balanced-budget Rules and Public Deficits : Evidence from the States », Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy.

<sup>635</sup> J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel – Tome 2 La Vème République*, Puf Droit, Collection droit fondamental, 1<sup>ère</sup> édition, 2014, p.262. B. SHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck Supérieur, 2014, p.4.

<sup>636</sup> B. SHWENGLER, « Les règles budgétaires, une alchimie délicate », *Revue française d'économie*, 2012/2, Volume XXVII, p.67.

du texte constitutionnel est prévue à l'article 89, article unique du titre XVI intitulé « De la révision ». Ainsi, la révision du texte fondamental est interdite dans certaines circonstances<sup>638</sup>. Aux termes de l'alinéa 4, « *Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire* ». De plus, aux termes des dispositions du dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution, « *Il ne peut être fait application (...) de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du président de la République et l'élection de son successeur* ». À cela, il convient d'ajouter l'interdiction, posée en 1992 par le Conseil constitutionnel, de réviser la Constitution pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 de la Constitution<sup>639</sup>.

L'interdiction de révision de la Constitution pendant certaines circonstances n'est pas le seul critère qui participe au caractère rigide de la procédure. En effet, l'article 89 prévoit une procédure lourde pour la révision constitutionnelle. Celle-ci ne peut aboutir qu'en cas de « *large accord des principales institutions du pays pour opérer la révision* »<sup>640</sup>. Ainsi, un triple consensus, au sein de l'exécutif, au sein du législatif, et entre ces deux pouvoirs est nécessaire<sup>641</sup>. L'initiative de la révision appartient concurremment au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. La procédure privilégiée de l'article 89, sans doute devenue exclusive,<sup>642</sup> se déroule en deux étapes : d'abord, le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées « *en termes identiques* ». Ensuite, la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. La procédure normale prévoit donc un double verrou procédural<sup>643</sup> : un vote identique par les deux chambres, donnant ainsi à chacune d'entre elles un droit de veto sur la révision ; l'approbation du peuple par le biais du référendum. Toutefois, l'alinéa 3 de l'article 89 prévoit la possibilité de ne pas présenter un projet de révision au référendum, mais de le soumettre au Congrès. Le projet de révision n'est alors approuvé que s'il réunit la majorité des

---

<sup>637</sup> Pour une analyse exhaustive de la procédure : G. CARCASSONNE, *La Constitution introduite et commentée*, Seuil, Points, 8e éd., 2007 et S.-L. FORMERY, *La Constitution commentée article par article*, Hachette, Fondamentaux, 11e éd., 2007.

<sup>638</sup> M. FEKL, « Les révisions de la Constitution : stabilité et réformes de la norme fondamentale », *Petites affiches*, 10 juillet 2008, n°138, p.43 et 44.

<sup>639</sup> Cons. const., 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, déc. no 92-312 DC.

<sup>640</sup> H.-G. HUBRECHT, *Réviser la Constitution. Comment faire ? Le verrou de l'article 89*, LPA 1992, no 54, numéro spécial : *La révision constitutionnelle*, p. 45 à 49.

<sup>641</sup> *Idem*

<sup>642</sup> J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel – Tome 2 La Vème République*, Puf Droit, Collection droit fondamental, 1<sup>ère</sup> édition, 2014, p.262

<sup>643</sup> *Ibis* p.45.

trois cinquièmes des suffrages exprimés. Dans les faits, la procédure de droit commun via le référendum de l'article 89 est devenue la procédure d'exception : le référendum du 24 septembre 2000 sur le quinquennat est en effet la seule révision qui a été votée selon cette procédure. Les autres révisions ont suivi la procédure faisant intervenir le Congrès ou, plus ponctuellement, le référendum de l'article 11.

A coté de cette orientation reposant sur la notion de « règle contrainte », une autre s'est développée et reposait sur l'influence des institutions sur les performances budgétaires.

## **B. Le développement des « règles d'engagement »**

L'autre type de règle évoquée par B.SCHWENGLER<sup>644</sup> est la « règle d'engagement ». Les décideurs politiques s'engagent sur des cibles budgétaires qui figurent en général dans des budgets pluriannuels. Ces engagements ne sont pas contraignants d'un point de vue juridique mais ont une dimension politique. Le non-respect des cibles se traduit par un coût politique pour les décideurs politiques. Les règles en vigueur aux Pays-Bas, en Belgique et également dans une certaine mesure en Suède correspondent à ce second type de règles.

L'idée intrinsèque de cette analyse institutionnelle est de mettre en évidence la corrélation qui existe entre les différences d'évolution de la dette publique et les différences institutionnelles. Autrement dit, il s'agit de voir si la configuration institutionnelle dans des pays donnés pouvait expliquer la progression de la dette dans ces mêmes pays. Du côté des institutions politiques, l'attention se porte sur le gouvernement et les règles électorales. L'étude de Nouriel ROUBINI et Jeffrey SACHS<sup>645</sup> a été menée sur la période allant de 1961 à 1985. Elle reposait sur des données de l'OCDE. Ils en ont conclu que les pays où la dette progressait le plus rapidement étaient ceux dirigés par des gouvernements de coalition associant un grand nombre de partis politiques. C'est le cas par exemple de la Belgique, du Danemark ou encore de l'Italie. A contrario, les gouvernements homogènes sont associés à de faibles augmentations de la dette publique. L'exemple français vient en quelque sorte infirmer

---

<sup>644</sup> B. SHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck Supérieur, 2014, p.10.

cette position dans la mesure où la Vème République, bien que garantissant des majorités stables et cohérentes, n'en a pas moins été confrontée à une hausse continue des déficits publics depuis 1975. Bien que la France ne semble pas valider ce raisonnement, ils estiment ainsi que plus le conflit est important, plus il est difficile de se mettre d'accord sur une politique fiscale donnée et plus le déficit se creuse. Puisque les politiques fiscales et les ajustements budgétaires mettent en jeu de la redistribution, les gouvernements de coalition devraient avoir des difficultés à réduire le déficit. En effet, chaque parti est tenté de défendre en priorité le point de vue qui correspond à son orientation idéologique et aux intérêts de son électorat. Maya BACACHE-BEAUVALLET va plus loin dans l'explication et précise que *« les raisons de la faiblesse des coalitions en matière budgétaire sont multiples : une décision ne peut se faire qu'à une forte majorité, et chaque parti de la coalition possède un fort pouvoir de veto ; chaque parti représente un groupe d'intérêts différent ; l'électorat ne sait pas quel parti, dans la coalition, est responsable du laisser-aller budgétaire et ne contrôle plus, de ce fait, le gouvernement ; enfin, les hommes politiques ont un mandat d'autant plus court qu'un gouvernement est formé par plusieurs partis, ce qui les incite encore moins à mettre en place des politiques optimales à long terme »*<sup>646</sup>. Cette hypothèse est confirmée par ROUBINI et SACHS dans la mesure où la dispersion politique du gouvernement en place est corrélée positivement avec la croissance de la dette publique. Leur conclusion est claire : les gouvernements de coalition réalisent de plus grands déficits que les gouvernements issus d'un seul parti politique.

Jakob DE HAAN et Jan-Egbert STURM<sup>647</sup> contestent cette interprétation. Ils réfutent les résultats exposés par ROUBINI et SACHS selon lesquels les gouvernements de coalition dépensent plus que les autres au motif qu'ils distribuent de l'argent à leur électorat. Sur vingt et un pays de l'OCDE de 1982 à 1992, ils montrent que la croissance de la dette publique brute, en pourcentage du PIB, et la croissance des dépenses publiques, consommation et investissements publics, ne sont pas corrélées à l'indice de dispersion. Cette divergence entre auteurs sur ce point particulier de la composition des gouvernements montre qu'il faut manipuler avec précaution les différents éléments qui sont à notre disposition. Si le débat doctrinal est loin d'être clos, globalement la littérature s'accorde sur le fait que les

---

<sup>645</sup> ROUBINI, N. et SACHS, J., (1989), « Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies », *European Economic Review*, vol.33, 1989.

<sup>646</sup> M. BACACHE-BEAUVALLET, « Economie politique et déficits publics », *Idées économiques et sociales*, 2008/1, n°151, p.18- 25.

gouvernements de coalition sont plus instables et ont un mandat plus bref que les gouvernements de majorité, et que le recours au déficit est corrélé à la durée des gouvernements.

S'agissant de l'influence des règles électorales sur les performances budgétaires, la littérature est abondante. On constate ici ou là quelques divergences d'appréciations. Si tout le monde s'accorde à dire que la taille des circonscriptions exerce une influence sur l'étendue des groupes d'intérêts représentés par les élus<sup>648</sup>, il n'en va pas de même s'agissant de son influence sur le niveau de la dépense publique. Sur le terrain du mode de scrutin, il apparaît que la doctrine est d'accord sur le fait que le scrutin proportionnel s'accompagne de moins bonnes performances budgétaires que le scrutin majoritaire<sup>649</sup>. Cette étude portant sur 85 Etats sera corroborée par une autre étude portant cette fois-ci sur 26 Etats d'Amérique latine. Elle conclue que « *le scrutin proportionnel s'accompagne à la fois de dettes publiques plus élevées et de politiques conjoncturelles davantage procyclique que le scrutin majoritaire*<sup>650</sup> ».

Enfin, pour ce qui est de la structure du scrutin, il semblerait que les scrutins uninominaux se traduisent par une personnalisation du vote qui a pour effet d'accroître la réputation des décideurs politiques. A l'inverse, le scrutin de liste semble diluer la responsabilité des décideurs politiques auprès des électeurs. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'études empiriques spécifiques sur la relation entre structure du scrutin et performance budgétaire.

Au-delà de la compréhension des arguments théoriques en faveur des règles budgétaires et des diverses orientations prises pour aboutir à leur instauration, une connaissance approfondie de l'environnement dans lequel s'inscrivent ces règles budgétaires permet de mieux comprendre leur utilité.

---

<sup>647</sup> DEHAN. J., STRUM, J-E., « Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures : a reinvestigation », *European Journal of Political Economy*, 1997, 13, p. 739-750.

<sup>648</sup> PERSSON.T, ROLAND.G, et TABELLINI.G., (2000), « Comparative Politics and Public Finance », *Journal of Political Economy*, 108.

<sup>649</sup> PERSSON.T, ROLLAND.G., (2003), « The Economic Effects of Constitutions », Cambridge, MA, The MIT Press.

<sup>650</sup> B. SHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck Supérieur, 2014, p.13.

## **Section 2 : La mise en place d'une typologie des règles budgétaires**

Les règles budgétaires introduites en France depuis 1958 sont extrêmement diverses. La mise en place d'une taxinomie des règles permet alors de mieux les appréhender. Il faut convenir que la mesure de l'efficacité des règles budgétaires est relativement complexe et difficile.

La distinction entre « règle contrainte » et « règle d'engagement » ne constitue pas une fin en soi et n'aborde pas la diversité des règles budgétaires dans leur ensemble. La taxinomie des normes budgétaires recèle d'autres facettes. En effet, on peut opposer des règles de procédure et des règles numériques (1<sup>er</sup>§). Les règles peuvent être différenciées en fonction de l'agrégat sur lequel elles portent (2<sup>ème</sup>§). La distinction peut encore s'opérer en fonction du support juridique dans lequel elles sont ancrées (3<sup>ème</sup>§).

### **1<sup>er</sup> §. La distinction entre règle de procédure et règle numérique**

En France, les règles procédurales concernent essentiellement l'encadrement de la procédure budgétaire. C'est le cas des nombreux mécanismes de parlementarisme rationalisé que nous avons évoqués dans la première partie. Ces règles ont vocation à contraindre les politiques budgétaires en verrouillant une partie des prérogatives des parlementaires par exemple. Ainsi, l'article 40 de la Constitution dispose que « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* » Les deux principaux leviers des politiques budgétaires se trouvent ainsi limités pour les parlementaires. Il s'agit d'une règle qui s'inscrit dans le cadre de la procédure d'élaboration de la loi de finances. La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales prévue par la LOLFSS de 2005 est une autre règle de procédure.

A côté de ce type de règle, il existe des règles numériques qui reposent essentiellement sur des objectifs ou des seuils à ne pas franchir. Ainsi, les seuils des 60% du PIB pour la dette publique et de 3% du PIB pour le déficit public n'imposent pas de contraintes en termes procéduraux. Ce sont des règles chiffrées qui supposent une contrainte pour les décideurs

politiques d'actionner tel ou tel type de politiques budgétaires et non d'utiliser tel ou tel mécanisme.

Une autre classification des règles budgétaires peut être opérée sur le fondement de ce que l'on appelle des agrégats. Ce sont la dette, le solde, les recettes ou encore les dépenses **(B)**.

## **2<sup>ème</sup>§. Des règles budgétaires reposant sur divers agrégats**

En général, quatre types de règles sont recensés lorsque l'on se réfère aux agrégats<sup>651</sup> : les règles de dépenses, les règles de recettes, les règles de dette et les règles de solde. Les règles de la dette portent sur le niveau de la dette publique. Elles ont donc pour cible un plafond de dette exprimé le plus souvent sous la forme d'une limite explicite sur le ratio de dette publique en proportion du PIB. Par définition, il s'agit de la règle la plus efficace. Dans le même temps, le reproche qui est souvent formulé à l'encontre de ce type de règle c'est qu'elles n'imposent pas de restrictions suffisantes à la politique budgétaire lorsque la dette est inférieure à cette valeur. Qui plus est, le gouvernement n'a pas la main sur tous les facteurs additionnels tels que les taux d'intérêt ou encore le taux de change. L'Union européenne a mis en place une règle budgétaire visant à avoir une dette publique inférieure à 60% du PIB. Le Royaume-Uni avait fixé une règle entre 1997 et 2008 selon laquelle le niveau d'endettement ne devait pas dépasser 40% du PIB.

Les règles de solde portent sur le solde budgétaire. C'est un agrégat sur lequel les Etats peuvent agir directement en jouant sur le niveau des recettes ou des dépenses publiques. Cette règle exerce une influence sur la dette publique par ricochet. En effet, plus les déficits sont importants plus la dette s'aggrave. On parle alors d' « effet boule de neige ». Ce type de règle a le double avantage, comme le souligne B.SCHWENGLER, « *de constituer un cadre d'action rapide pour les autorités budgétaires et d'avoir un effet sur la soutenabilité des finances publiques.*<sup>652</sup> »

---

<sup>651</sup> P-R. AGENOR, « Règles budgétaires et soutenabilité des finances publiques », OCP Policy center, Policy Paper, May 2015, p.7.

<sup>652</sup> Idem p.23.

Les règles de dépenses imposent dans la plupart des cas une limite stricte et permanente des dépenses totales par exemple. Il convient de préciser que « *ces règles ne sont pas directement liées à un objectif de stabilité des finances publiques puisqu'elles ne considèrent pas l'évolution des recettes.* »<sup>653</sup> Ces règles peuvent entamer la capacité de l'Etat à mener une politique conjoncturelle en période de récession.

Enfin, les règles de recettes sont plus rares. Elles imposent typiquement des plafonds ou des planchers aux recettes de l'Etat. Elles poursuivent la plupart du temps deux objectifs à savoir, d'une part, d'accroître les ressources fiscales, et, d'autre part, d'éviter une pression fiscale excessive. La France a instauré une règle d'affectation des surplus de recettes fiscales<sup>654</sup> en 2005 via la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Cette loi organique sert de support juridique à cette règle de recettes. Ces supports varient d'une règle à l'autre.

### **3<sup>ème</sup>§. Des règles aux supports juridiques variés**

Les règles sont également diverses et variées en raison du type de support juridique dans lequel la règle est ancrée. En effet, il peut consister en un traité international, c'est le cas par exemple des critères de convergence arrêtés par le traité de Maastricht de 1992 confirmés par le Pacte de Stabilité et de croissance de 1997. Ce peut être également une loi constitutionnelle comme en Allemagne avec le « frein à la dette »<sup>655</sup>. La France dispose d'un certain nombre de règles budgétaires inscrites dans sa Constitution. C'est le cas plus particulièrement des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Il peut encore s'agir d'une loi ordinaire. Plusieurs règles budgétaires françaises sont ainsi mentionnées dans des lois de programmation des finances publiques (LPFP) qui n'ont pas de caractère contraignant. Enfin, ces règles peuvent trouver leur fondement dans un engagement gouvernemental ou un accord de coalition. La révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007 par le Président de la République a établi par exemple la « règle du 1 sur 2 » consistant à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Cette RGPP a fait l'objet de nombreux

---

<sup>653</sup> P.-R. AGENOR, *idem*, p.7.

<sup>654</sup> J. BENETTI, G. SUTTER, « La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales de l'Etat suite à la modification de la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005 », *Revue française d'administration publique*, 2008/3, n°127, p.475 à 492.

débats. Certains y voient la fin du politique car le Parlement n'était que très peu associé à la mise en œuvre de cette réforme. D'autres, au contraire, y ont vu un véritable retour du politique en raison de la forte politisation de cette réforme pilotée depuis le sommet de l'Etat par le Président de la République à la tête d'un Conseil de modernisation des politiques publiques<sup>656</sup>. Il apparaît que le support juridique exerce une réelle influence sur la nature et le degré de contrainte de la règle budgétaire ainsi que sur son degré de stabilité dans le temps. Ainsi, une règle constitutionnelle aura vocation à perdurer dans le temps alors qu'un simple engagement gouvernemental risque fortement, en cas de changement de majorité politique, d'être entièrement balayé. Qui plus est, une règle constitutionnelle aura un caractère beaucoup plus contraignant sur le plan juridique tandis qu'un engagement gouvernemental pourra être remis en cause à n'importe quel moment et aucun dispositif ne veillera à son application. Ce caractère contraignant repose sur la rigidité de la procédure de révision comme indiqué précédemment.

Nonobstant la très grande diversité des règles budgétaires reposant, nous venons de le voir, sur un caractère procédural ou simplement numérique, sur divers agrégats tels que la dette, le solde, les recettes ou encore les dépenses, il apparaît qu'elles peuvent également se fonder sur un support juridique différent comme une loi constitutionnelle, une simple loi ordinaire ou encore un engagement gouvernemental. Pour mieux comprendre la genèse des règles budgétaires et leur utilité, il est également important de les resituer dans leur contexte politique et historique. Cela permet de prendre en compte les facteurs qui ont favorisés l'émergence des règles budgétaires dans un Etat donné mais aussi d'étudier l'impact institutionnel sur ces mêmes règles.

## **Sous-chapitre II : Une efficacité des règles budgétaires reposant sur des facteurs exogènes**

Les règles budgétaires semblent avoir une utilité avérée. Elles sont censées concourir au retour de l'équilibre budgétaire et à la soutenabilité des finances publiques en luttant contre les déficits et l'endettement publics. Ce sont les principaux objectifs qui leur sont assignés.

---

<sup>655</sup> D. CAPITANT, « Le frein à la dette », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.149.

Lorsque l'on parle d'efficacité des règles budgétaires, il s'agit d'étudier en toute logique si les règles en question parviennent à atteindre leurs objectifs. De prime abord, aucune difficulté ne semble se profiler. Il s'agit de prendre une règle donnée, de regarder l'objectif qui lui est assigné et ensuite d'observer si cet objectif a été atteint ou non. Cette relative simplicité ne doit pas occulter la complexité des paramètres à prendre en compte. En effet, une approche plus pertinente doit nous amener à nous interroger sur les différents facteurs pouvant être pris en compte afin de pouvoir mesurer l'efficacité de ces règles budgétaires. L'efficacité de ces règles budgétaires repose sur plusieurs facteurs exogènes qu'il est important de prendre en compte pour que celle-ci soit probante et objective. En effet, la mesure de l'efficacité de ces règles est bien plus complexe qu'il n'y paraît en raison du fait notamment que pour pouvoir opérer une vérification (**Section 2**) encore faut-il prendre en compte un certain nombre de facteurs (**Section 1**).

### **Section 1 : Des facteurs exogènes brouillant la mesure de l'efficacité des règles budgétaires**

Il existe un certain nombre de facteurs exogènes qui rendent particulièrement difficile la mesure de l'efficacité des règles budgétaires. Pour pouvoir être étudiées, ces règles doivent être appréhendées dans leur contexte institutionnel et historique. Il s'agit de voir quelles sont les origines de ces règles (**1<sup>er</sup>§**). Il est important également de s'intéresser à l'environnement politique dans lequel ces règles prospèrent (**2<sup>ème</sup>§**) mais également économique avec une étude plus spécifique quant à l'articulation avec la politique budgétaire (**3<sup>ème</sup>§**).

#### **1<sup>er</sup>§ : La nécessaire appréhension des règles budgétaires dans leur cadre institutionnel et historique**

Pour pouvoir appréhender sérieusement les règles budgétaires dans leur diversité et en avoir une connaissance approfondie pour pouvoir juger de leur efficacité, il est important de

---

<sup>656</sup> J.DANIEL, « La gouvernance publiques, origines et contradictions », RFFP, 01<sup>er</sup> novembre 2012, n°120, p.15.

prendre en compte le fonctionnement des institutions sous un angle historique (A). Plusieurs exemples étrangers pourront illustrer l'importance de cette démarche (B).

### A. L'influence des institutions politiques sur le développement des règles budgétaires

L'appréhension des règles budgétaires sous l'angle de l'institutionnalisation de la vie politique est importante et permet de mieux mesurer leur efficacité. L'institutionnalisation consiste en « *la mise en place de structures et de mécanismes, organisant et encadrant l'exercice du pouvoir et les luttes que sa conquête, son contrôle, sa défense suscitent.* <sup>657</sup> » Les règles du jeu qui se substituent peu à peu aux rapports de forces ont un impact sur la manière dont sont appréhendées et instaurées les règles budgétaires. Le droit constitutionnel est ainsi pour partie un droit conventionnel composé de règles du jeu élaborées par ses principaux acteurs. Les citoyens sont le plus souvent écartés de ce jeu politique en ne disposant que d'un seul moyen de sanction : le bulletin de vote.

Les constitutionnalistes ont intégré dans leurs écrits les finances publiques comme un élément essentiel de l'État mais surtout du régime parlementaire auquel les finances publiques sont étroitement liées<sup>658</sup>. Joseph BARTHELEMY explique assez clairement l'intérêt des constitutionnalistes pour les finances publiques : « *Le système financier d'un État, est le reflet de son organisation politique. Ainsi le système financier d'un régime parlementaire devra se caractériser par la suprématie financière des représentants de la nation tempérée par le principe de la séparation des pouvoirs ; il devra réaliser la liberté de l'exécutif sous le contrôle supérieur du Parlement*<sup>659</sup> ». Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ écrivaient également que « *le droit constitutionnel est sorti du droit financier ; à son tour, le droit constitutionnel domine le droit financier.*<sup>660</sup> » La logique qui prévaut en droit constitutionnel s'applique aussi en matière de finances publiques.

---

<sup>657</sup> P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextension éditions, LGDJ, 2012, p.13.

<sup>658</sup> E.OLIVA, « Les finances publiques vues par les constitutionnalistes », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2016, n°133, p.97.

<sup>659</sup> J. BARTHÉLÉMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Giard et Brière, Paris, 1904, p. 256. L'auteur consacre un chapitre entier (Chapitre XVIII, « Les finances et le gouvernement parlementaire », p. 256 à 275) aux finances publiques.

<sup>660</sup> J. BARTHÉLÉMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, p. 790 (réimp. Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, Paris, 2004).

L'aspect historique a également toute son importance dans la mesure où les finances publiques sont étroitement liées au droit constitutionnel lui-même impacté par le temps. La Vème République en est la parfaite illustration. Les périodes de concordance des majorités parlementaire et présidentielle et celles des cohabitations peuvent constituer d'importants remous sur la scène politique et donc impacter la manière d'appréhender tel ou tel règle budgétaire quant à son respect ou sa mise en œuvre par exemple.

L'étude de plusieurs exemples étrangers va nous permettre de mettre en lumière ce que nous évoquons ici.

## **B. Les exemples institutionnels et historiques étrangers**

En étudiant plusieurs exemples de règles budgétaires étrangères, nous pourrions mettre en exergue ce que nous venons d'évoquer précédemment à savoir notamment que le contexte historique et institutionnel joue un rôle dans la diversité des règles budgétaires introduites dans le monde. Le régime politique néerlandais par exemple est de type parlementaire et repose sur un système partisan très fragmenté. Trois grandes formations politiques se disputent le paysage politique néerlandais à savoir le parti travailliste, le parti libéral et le parti démocrate chrétien. Aucun de ces partis n'est parvenu à franchir le cap des 30% depuis les années 1980. Ce multipartisme repose en partie sur le mode de scrutin retenu pour les élections à la chambre basse, la seconde chambre des Etats généraux (Tweede Kamer der Staten-Generaal), qui est un scrutin proportionnel intégral. Les membres de cette chambre sont élus pour quatre ans. Dans ce contexte de morcellement des partis politiques, ce sont les négociations qui sont de mises pour former un gouvernement. Le programme de ce dernier reposera alors sur un accord de coalition. Il convient de rappeler que la formation d'un gouvernement aux Pays-Bas peut prendre plusieurs mois. Ainsi, les finances publiques néerlandaises subissent de plein fouet cette configuration politique. En effet, les règles budgétaires néerlandaises sont des règles d'engagement et leur efficacité repose en partie sur le système politique. La détermination des objectifs budgétaires sont le fruit d'importantes négociations menées au sein de la coalition gouvernementale. Ainsi, le manque de respect de ces règles peut constituer un risque majeur pour le gouvernement ou nécessiterait une renégociation des accords conclus.

En Allemagne, pays réputé pour sa rigueur budgétaire, le constat est le même. La configuration politique joue un rôle important sur l'élaboration des règles budgétaires. En dehors du fait que l'Allemagne soit un Etat fédéral, celle-ci est caractérisé par un régime parlementaire. Le Parlement allemand étant bicaméral, il repose sur deux assemblées à savoir, d'une part, le Bundestag représentant l'ensemble de la population, et, d'autre part, le Bundesrat représentant les Länder. Les Allemands ont fait le choix d'un système bicaméral inégalitaire : le Bundestag a davantage de pouvoirs que le Bundesrat aussi bien pour le contrôle du gouvernement que pour le vote des lois. Depuis 1949, la plupart des gouvernements sont des gouvernements de coalition à l'exception de la période allant de 1957 à 1961 au cours de laquelle la CDU-CSU disposait d'une très large majorité des sièges au Bundestag<sup>661</sup>. Il convient de rappeler que dans cet Etat trois partis jouent un rôle important dans la vie politique : le parti chrétien-démocrate (CDU), le parti socialiste (SPD) et le parti libéral (FDP). Le système politique allemand est souvent présenté comme étant une réussite dans la mesure où il est caractérisé par une grande stabilité. En termes de gouvernance budgétaire, l'Allemagne a adopté un mode de gouvernance basé sur la délégation, c'est-à-dire un système dans lequel la centralisation budgétaire s'effectue au moyen de la délégation du pouvoir budgétaire au ministre des finances<sup>662</sup>. L'arrivée d'Angela MERKEL à la Chancellerie en 2006 marquera une rupture sur le terrain de la discipline budgétaire. En effet, la nouvelle grande coalition a souhaité introduire une nouvelle règle budgétaire qui a eu des effets bénéfiques sur les déficits budgétaires allemands. L'équilibre a été atteint en 2012 et 2013, c'est-à-dire avant les échéances prévues par les règles. Il est le fruit d'une volonté de retour à l'équilibre budgétaire portée par le gouvernement de coalition d'Angela MERKEL.

Enfin, la Suisse s'est donnée une Constitution en 1848. Malgré une révision en 1874 et une mise à jour en 1999, ce texte s'applique encore aujourd'hui. La Suisse est un Etat fédéral en dépit de sa petite dimension. Le Parlement est donc bicaméral avec, d'une part, le Conseil national comprenant 200 députés, élus pour une durée de quatre ans au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle, et, d'autre part, le Conseil des Etats représentant les cantons. Après une longue tradition d'une dette publique faible, la Suisse a été confrontée à

---

<sup>661</sup> P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso éditions, LGDJ, 2012, p.308.

<sup>662</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck, 2014, p.114.

l'apparition de déficits dans les années 1990 qui occasionnèrent une progression de la dette publique passant de 31% en 1990 à 51% du PIB en 2000. Une des explications invoquées pour expliquer cette forte progression de la dette consistait à dire que l'organisation collégiale du Conseil fédéral y était pour quelque chose. Le Conseil fédéral n'est autre que l'exécutif suisse. Conformément à la règle du régime d'assemblée, il est en principe subordonné à l'assemblée. Ce conseil comporte sept membres, élus par les deux chambres réunies, à la majorité absolue et pour une durée de quatre ans. L'un des sept membres est élu président de la Confédération Helvétique par les deux chambres réunies, mais pour un an seulement. Il n'est pas rééligible immédiatement et, bien qu'il soit le Chef de l'Etat, ses pouvoirs ne sont qu'honorifiques. Il convient d'ajouter que cet organe est un exécutif collégial ce qui suppose que tous ses membres soient égaux et prennent leur décision de manière collective. Ainsi, les déficits résulteraient de l'absence de centralisation budgétaire. Qui plus est, cette structuration de l'exécutif ne donne pas lieu à l'établissement d'un accord de coalition dans lequel figureraient des cibles budgétaires. Autrement dit, *« la dilution de la responsabilité politique parmi les quatre principaux partis politiques avait pour effet que les déficits permanents des années 1990 n'entraînaient pas d'effets de réputation négatifs pour les décideurs politiques alors qu'existait dans l'opinion publique suisse un fort consensus en faveur de l'équilibre budgétaire. »*<sup>663</sup>

On observe assez rapidement que la configuration politique des Etats influe directement et fortement sur la mise en place des règles budgétaires qui se fondent dans le paysage institutionnel et s'adaptent aux pratiques politiques existantes.

## **2<sup>ème</sup> § : Une efficacité reposant sur leur environnement politique**

Au-delà des caractéristiques propres des règles budgétaires, l'efficacité de celles-ci s'étudie en fonction de leur environnement politique. Nous sommes ici dans une perspective plus globale mais néanmoins technique qui permet d'envisager la question des facteurs à l'origine de l'adoption des règles budgétaires.

En effet, on peut légitimement s'interroger sur le fait de savoir qu'est-ce qui peut pousser les décideurs politiques, habituellement enclin à créer des déficits, à mettre en place

---

<sup>663</sup> Idem, p.107.

des règles budgétaires qui ont pour effet d'aller à l'encontre de leur fâcheuse tendance ? Bernard SCHWENGLER mettra en lumière trois analyses différentes<sup>664</sup> à savoir : la « thèse de la délégation et de l'engagement » (1<sup>er</sup>§), la « thèse de la causalité inverse » (2<sup>ème</sup>§) et enfin l'approche de WIERTS (3<sup>ème</sup>§).

### **A. La thèse de la délégation et de l'engagement**

Cette thèse aborde la question de l'efficacité des règles dans le cadre de l'efficacité des institutions budgétaires dans leur ensemble. Autrement, il s'agit ici de mesurer le degré de centralisation de la procédure budgétaire ou encore de voir sur quoi repose la construction des règles budgétaires. Les auteurs de cette thèse<sup>665</sup> ont mesuré les effets du degré de centralisation budgétaire sur la discipline budgétaire. Pour ce faire, ils ont eu recours à des « indices de délégation » permettant de mesurer le degré de centralisation de la procédure budgétaire lors de ses différentes étapes et à des « indices de règles budgétaires » reposant sur des critères tels que l'existence de cibles pluriannuelles, la nature des prévisions budgétaires ou encore le degré d'engagement sur les cibles.

Les auteurs ont pu constater que le renforcement du degré de centralisation budgétaire a eu des effets positifs sur la discipline budgétaire mais que cela dépendait du type d'institution politique. En effet, l'augmentation de l'indice des règles budgétaires a eu des effets positifs sur la discipline budgétaire dans les pays où la « distance idéologique » entre les partis participant au gouvernement était forte. Par contre, aucun effet n'a pu être recensé dans les pays où cette distance idéologique était faible. Cela signifie par conséquent que le fait que la règle soit fondée sur des cibles pluriannuelles qui portent sur l'ensemble du budget a eu des effets positifs seulement dans les Etats où le gouvernement était composé d'une majorité homogène. Dans les autres, ces règles n'ont eu aucun effet. A l'inverse, l'augmentation de l'indice de délégation a entraîné quant à lui une meilleure discipline budgétaire dans les pays où la distance idéologique entre les partis au gouvernement était faible mais pas dans les pays où elle était forte. Cela signifiait donc que plus il y avait une centralisation de la procédure

---

<sup>664</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck, 2014, p.45.

budgétaire entre les mains du ministre des Finances dans un pays dirigé par un gouvernement de coalition. La réciproque n'était pas de mise dans un pays dirigé par un gouvernement reposant sur une forte majorité.

Face à ces deux configurations, les auteurs ont fait part de leur scepticisme concernant l'introduction de règles budgétaires dans des pays dirigés par un gouvernement homogène ou réunissant des membres proches du point de vue idéologique. Les auteurs finissent par conclure que dans ce type de pays, il est préférable de renforcer les pouvoirs du ministre des Finances.

Une autre piste a été évoquée sur le terrain de l'environnement politique, il s'agit de la thèse de la causalité inverse.

### **B. La thèse de la causalité inverse**

Cette thèse a été développée par DEBRUN et HUMAR en 2007<sup>666</sup>. Elle repose sur l'idée que la configuration des règles budgétaires est la résultante de choix politiques effectués par des décideurs politiques. Ce sont ces derniers qui ont les cartes en mains. Ils décident de créer ou ne pas créer une règle budgétaire tout comme ils peuvent choisir de les renforcer ou au contraire de les affaiblir. Ce sont eux encore qui décident de les respecter ou non.

Ainsi, cette thèse part du principe que l'attitude des gouvernants à l'égard des règles budgétaires nous éclaire quant à leur conception de la discipline budgétaire. Autrement dit, en toute logique, les décideurs politiques qui sont peu enclin à mettre en place des règles budgétaires sont donc peu soucieux de la discipline budgétaire. Inversement, ceux qui seront favorables à l'instauration de règles budgétaires seront soucieux de garantir une certaine discipline budgétaire. L'instauration ou non de règles budgétaires permet aux décideurs politiques de montrer leur attachement ou leur révolte à l'égard de la discipline budgétaire.

---

<sup>665</sup> M.HALLERBERG, R. STRAUCH et J. VON HAGEN (2001), « The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Members States », report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies.

Ces auteurs ont pu démontrer dans leur étude des pratiques observées au sein de l'Union européenne que cette thèse était vérifiée. Ils constatent que l'amélioration des performances budgétaires est venue de l'introduction ou du renforcement des règles budgétaires. Ainsi, en Belgique, l'amélioration de la discipline budgétaire est intervenue après le renforcement des règles. Cette thèse remet en cause l'idée selon laquelle il existerait une relation de cause à effet directe et unilatérale entre les caractéristiques des règles budgétaires et le degré de discipline budgétaire<sup>667</sup>.

L'approche d'un autre spécialiste mérite également d'être étudiée pour mieux appréhender les facteurs liés à l'environnement politique des règles budgétaires.

### **C. L'analyse des facteurs institutionnels et politiques de la discipline budgétaire opérée par WIERTS**

WIERTS s'interroge sur les conditions institutionnelles et politiques de l'efficacité des règles budgétaires. Pour cet auteur, le premier élément de cette efficacité repose sur le cadre institutionnel dans lequel les règles budgétaires s'insèrent. Ainsi, il apparaît que les incitations à respecter les contraintes budgétaires reposent sur la volonté des ministres dépensiers de conserver leur degré d'autonomie. Le second élément est selon lui plus d'ordre politique et recouvre la thèse de la causalité inverse.

En poussant son étude à une recherche des facteurs politiques et institutionnels des performances budgétaires, WIERTS s'est interrogé sur les raisons qui pouvaient expliquer la présence d'excédents budgétaires dans certains pays à certaines périodes. Il a ainsi comparé des données sur la base de la distinction entre pays excédentaire et pays déficitaire et périodes d'excédents et périodes de déficits. Il a alors retenu comme « *facteurs explicatifs possibles le degré de fragmentation politique, le degré d'instabilité politique reposant sur le nombre de changements de gouvernement, l'orientation idéologique des gouvernements, la proximité*

---

<sup>666</sup> X. DEBRUN, S. KUMAR, (2007), « The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions ; Théorie and Empirical Evidence », IMF Working paper, WP/07/171.

<sup>667</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, Ouvertures économiques, De Boeck, 2014, p.51.

*dans le temps des prochaines élections, l'existence de règles budgétaires ainsi que leur degré de rigueur et de couverture mesurés en fonction des indices établis par la Direction générale des affaires économiques et financières de l'Union européenne ou encore le degré de transparence budgétaire ».*

Les conclusions de WIERTS montrent que les excédents sont en relation avec deux facteurs politiques et deux facteurs institutionnels. S'agissant des deux premiers, les excédents sont associés à un moindre degré de fragmentation politique et à une forte stabilité politique. S'agissant des seconds, les excédents sont associés à des indices élevés des règles budgétaires et à un fort degré de transparence budgétaire. Toujours dans le cadre de son étude, WIERTS a pu constater également des différences comportementales entre les pays d'excédents et les pays de déficits. Les pays déficitaires mènent des politiques budgétaires procycliques en augmentant les dépenses pendant les périodes hautes du cycle et en procédant à des ajustements budgétaires pendant les périodes basses. Les pays excédentaires, à l'inverse, mènent des politiques contracycliques.

L'efficacité des règles budgétaires peut également être appréhendée sous l'angle de leurs effets sur la confiance des investisseurs dans la soutenabilité des finances publiques.

### **3<sup>ème</sup>§ : Une efficacité reposant sur leur compatibilité avec la politique budgétaire et le contexte économique**

Autres facteurs exogènes à prendre en considération pour mesurer l'efficacité des règles budgétaires : le fait que les dites règles soient compatibles avec la politique budgétaire menée par l'Etat (A) ou encore l'influence non négligeable de la situation économique sur l'efficacité des règles (B).

#### **A. Des règles budgétaires en adéquation avec la politique budgétaire**

L'efficacité des règles budgétaires repose sur la compatibilité entre règles budgétaires et politique budgétaire. Lorsque l'on étudie les règles budgétaires qui encadrent les politiques

budgétaires se pose la question de la compatibilité des règles avec les objectifs de la politique budgétaire. En effet, certaines règles budgétaires peuvent entrer en contradiction avec certaines politiques budgétaires. Par exemple, les règles dont l'objectif est la soutenabilité des finances publiques peuvent entrer en conflit avec une politique budgétaire de stabilisation. C'est avec la stabilisation conjoncturelle que se pose tout particulièrement la question de la compatibilité entre règles budgétaires et politique budgétaire.

Le rôle de la politique budgétaire en matière conjoncturelle oppose deux visions opposées. La première thèse repose sur l'inefficacité de la politique budgétaire en matière de stabilisation conjoncturelle. Pour les tenants de cette thèse, la politique budgétaire doit être affectée à la soutenabilité des finances publiques et la stabilisation conjoncturelle doit relever quant à elle de la politique monétaire. La politique budgétaire discrétionnaire est ici rejetée. Pour les défenseurs d'une stabilisation conjoncturelle par la politique monétaire, le processus décisionnel dans le cadre de la politique budgétaire est beaucoup trop lent car soumis au vote du Parlement. Ils reprochent à la politique budgétaire la lenteur de la perception des effets de ses mesures sur l'activité économique. La seconde thèse qui s'est développée dans les années 2000 repose sur la supériorité de la politique budgétaire sur la politique monétaire pour faire face aux effets des chocs économiques<sup>668</sup>. Ainsi, il apparaît que les règles budgétaires contraignantes ne sont pas compatibles avec des politiques budgétaires actives qui réagissent aux chocs économiques.

Quant à la compatibilité de la politique budgétaire avec les règles budgétaires, plusieurs études ont porté sur les effets des règles budgétaires sur la fonction de stabilisation de la politique budgétaire. Autrement dit, il s'agit de se demander dans quelle mesure ces règles permettent ou empêchent les politiques budgétaires contracycliques. Un certain nombre d'auteurs ont proposé de déléguer une partie des compétences de politique budgétaire à une autorité budgétaire indépendante. Cela éviterait ainsi d'être confronté à des pratiques de contournement de règles budgétaires trop rigides. Cette option aurait l'avantage de concilier la nécessité de lutter contre les déficits et de mener une politique budgétaire avec discernement. Une autre option a été soulevée. Elle permet d'avoir des décideurs politiques qui restent compétents en matière budgétaire mais qui sont encadrés par un certain nombre de règles qui ont pour objectif de lutter contre les déficits et dont l'application est surveillée par des comités

budgétaires. C'est l'option qui semble être la plus plausible. Il faut dire que l'on rencontre actuellement dans la plupart des Etats ce type de configuration à quelques nuances près. En France, le Parlement dispose du pouvoir d'autorisation budgétaire. Il est encadré par un certain nombre de règles budgétaires dont la surveillance est orchestrée par un certain nombre d'institutions indépendantes.

## **B. L'influence de la situation économique sur la mesure de l'efficacité des règles budgétaires**

La situation des finances publiques est étroitement liée à la situation économique. En effet, à l'époque contemporaine, la contrainte extérieure qui pèse sur les Etats n'a cessé de se renforcer. Cette situation est liée au développement et à l'internalisation des échanges commerciaux ainsi qu'à l'interdépendance entre les économies. Ainsi, il faut bien se garder de penser que les règles budgétaires découlant de la rationalisation du parlementarisme sous la Vème République sont à l'origine de l'équilibre des comptes publics entre 1958 et 1974. En effet, il convient de prendre en considération la situation de prospérité économique que connaît la France à cette même période. La situation institutionnelle étant secondaire en l'espèce. Entre 1946 et 1975, la France va connaître les « Trente glorieuses <sup>669</sup> ». Ces dernières désignent une période de forte croissance économique et l'amélioration des conditions de vie qu'a connue la grande majorité des pays développés.

Depuis la seconde guerre mondiale, *« le modèle classique, sur le plan institutionnel, repose sur un ministère chargé à la fois de l'Economie et des Finances. Plus rare en revanche a été la configuration tendant vers deux ministères distincts de rang égal. <sup>670</sup> »* Cette imbrication illustre parfaitement l'interdépendance entre le budget et l'économie.

Maintenant que nous disposons des différentes thèses en présence s'agissant de la mesure de l'efficacité des règles budgétaires, il convient de voir quel impact concret ces dernières ont quant aux objectifs qui leur ont été fixés.

---

<sup>668</sup> C. LEITH, S.WREN-LEWIS, (2007), "Counter Cyclical Fiscal Policy: Which Instrument is Best?", mimeo.

<sup>669</sup> M. BOUVIER, « Crise des finances publiques et refondation de l'Etat », RFFP, n° SPECIAL MAROC, p.41. Cette expression a été créée par Jean FOURASTIE en 1979 en rappel des Trois glorieuses.

## **Section 2 : La mesure de l'incidence des règles budgétaires françaises**

L'évocation de ces nombreux facteurs permettant d'apprécier l'efficacité des règles budgétaires introduites dans de nombreux pays à travers le monde montre à quel point il est complexe de se prononcer de manière pertinente sur cette question de l'efficacité. Il en découle des appréciations différentes quant aux résultats obtenus (**1<sup>er</sup>§**). Il n'en demeure pas moins que ces règles budgétaires ont un réel effet sur la politique budgétaire française mais qui reste néanmoins extrêmement mitigé (**2<sup>ème</sup>§**).

### **1<sup>er</sup>§ : Des analyses d'évolution de la dette en apparence contradictoires**

La dette française dépasse aujourd'hui les 2.000 milliards d'euros soit plus de 95% du PIB. Nous sommes donc très loin du seuil de 60% du PIB fixé par les traités européens. L'évolution de la dette publique française est incontestablement portée vers une augmentation depuis un certain nombre d'années. Cela n'empêche pas qu'elle fasse l'objet de deux types d'analyses. L'une fait référence à une progression de la dette plus faible que la progression de la dette dans la plupart des pays développés (**A**). L'autre se réfère à la situation de déficit permanent qui caractérise la France depuis 1975 (**B**).

#### **A. Une progression de la dette publique plus faible que celle observée à l'étranger**

Cette analyse observe une progression de la dette plutôt « positive » dans la mesure où la France fait figure d'élève moyen. Cette relative bonne tenue des finances publiques repose, d'après cette analyse<sup>671</sup>, sur des facteurs institutionnels comme le rappelle Bernard SCHWENGLER<sup>672</sup>. Une profonde différence sur le terrain budgétaire est donc mise en avant dont l'année 1958 semble constituer le point médian.

---

<sup>670</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, 2015, LGDJ, Lextenso éditions, 14<sup>ème</sup> édition, 2015-2016, p.227.

<sup>671</sup> N. ROUBINI, J.SACHS, (1989), « Political and Economic Determinant of Budget Deficits in the Industrial Democracies », *European Economic Review*, vol.33, 1989.

<sup>672</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, *Ouvertures économiques*, De Boeck, 2014, p.119.

Pour les auteurs de cette étude, le passage de la IV<sup>ème</sup> à la V<sup>ème</sup> République a permis une contribution importante à la discipline budgétaire. L'instabilité gouvernementale chronique qui régnait sous la IV<sup>ème</sup> République est opposée à la solidité gouvernementale instaurée par la Constitution de 1958. On voit ici le passage d'un régime d'assemblée avec un gouvernement reposant sur le multipartisme et confronté à une forte instabilité ministérielle à un régime parlementaire fondé sur un pouvoir exécutif fort. Les auteurs mettent en lumière la césure qui s'est opérée avec des déficits publics importants sous la IV<sup>ème</sup> République et des budgets équilibrés à partir de 1958. Pour eux, il ne fait aucun doute que les changements survenus dans le fonctionnement des institutions ont contribué à lutter contre le biais pour le déficit.

D'autres auteurs font référence à la centralisation de la procédure budgétaire en France<sup>673</sup>. Ils expliquent les bonnes performances budgétaires par des éléments de centralisation mis en avant et consistant en une prééminence du ministre des Finances sur les ministres dépensiers en matière budgétaire et l'instauration de dispositions constitutionnelles qui limitent les marges de manœuvre du Parlement au moment du vote du budget. Ce sont ici que les mécanismes du parlementarisme rationalisé entrent en action : Limitation du pouvoir d'amendement des parlementaires, possibilité du recours au vote bloqué ou utilisation de l'article 49-3 de la Constitution.

L'instauration de règles budgétaires en France aura donc eu des effets bénéfiques sur sa performance budgétaire si on en croit les analyses évoquées précédemment. Ces règles budgétaires ont donc permis d'éviter le pire. Seulement, ces règles ne doivent pas non plus être considérées comme le « remède miracle » au biais pour le déficit comme en témoigne d'autres analyses.

## **B. Une hausse continue de la dette en raison de déficit permanent**

Pour certains auteurs, la vision des finances publiques française est beaucoup moins réjouissante et laisse place à des critiques quant à une situation de déficit permanent depuis

---

<sup>673</sup> J. VON HAGEN, « Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline », ZEI Policy Paper B9-01, Bonn.

1975 et une hausse inexorable de son taux d'endettement public depuis cette période. Il y a eu en effet une réelle rupture à partir de 1975.

Il paraît toutefois difficile d'invoquer le fonctionnement des institutions dans cette hypothèse car aucun changement significatif n'est à souligner au cours de cette période si ce n'est une remise en cause encore extrêmement timide du parlementarisme rationalisé avec la réforme du 29 octobre 1974, permettant à 60 députés ou 60 sénateurs de déférer au Conseil constitutionnel une loi votée par le Parlement avant sa promulgation par le Président de la République qui valorise le rôle du Conseil constitutionnel et offre un instrument essentiel de contrôle à l'opposition parlementaire. L'objectif recherché est alors de renforcer le contrôle parlementaire. On pourrait en conclure rapidement que cette volonté de desserrer le corset du parlementarisme rationalisé a envoyé un mauvais signal quant à l'idée que l'on se fait de la discipline budgétaire. Ce serait peut être un raisonnement trop exagéré. Cette analyse émane néanmoins d'un certain nombre d'institutions comme la Cour des comptes ou les commissions des finances.

Sur ce point particulier, le rapport PEBEREAU de 2005<sup>674</sup> aura eu le mérite de réveiller les consciences des citoyens mais aussi des décideurs politiques sur cette thématique de la dette publique et de la montée des déficits publics. En effet, jusqu'ici personne n'avait pris réellement conscience de la trajectoire que prenaient nos finances publiques. Le titre premier de ce rapport est très évocateur : « *Le choix de la facilité depuis vingt-cinq ans est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette*<sup>675</sup> ». Le rapport dresse un état des lieux accablant : « *la dette financière des administrations publiques a atteint, fin 2004, 1 067 milliards d'euros. L'État supporte 79 % de cette dette, les administrations publiques locales 10,5 %, les administrations de Sécurité sociale (y compris la Caisse d'amortissement de la dette sociale CADES) 8 % et les Organismes divers d'administration centrale (ODAC) 2,5 %.* » Ce rapport fait donc écho en partie au caractère mitigé de l'impact des règles budgétaires.

---

<sup>674</sup> Rapport officielle de la Commission présidée par Michel Pébereau « Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale », 2006.

<sup>675</sup> Idem, p.25.

## 2<sup>ème</sup> § : Le caractère mitigé de l'incidence des règles budgétaires

Les règles budgétaires devaient avoir pour effet de parvenir à l'équilibre budgétaire et garantir la soutenabilité des finances publiques françaises. Ces deux principaux objectifs n'ont en tout état de cause pas été atteints. Bien que la France se situe dans la moyenne des Etats européens sur le terrain de la soutenabilité **(B)**, il n'en demeure pas moins que la France n'a pas connu d'équilibre budgétaire depuis 1975 **(A)**.

### A. Un équilibre budgétaire inexistant

Les règles budgétaires mises en place en France étaient censées contribuer au retour à l'équilibre budgétaire. Un objectif constitutionnel a même été introduit dans la Constitution du 4 octobre 1958 lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La France a connu au cours de ses dernières années de nombreux débats<sup>676</sup> sur l'instauration d'une « règle d'or » dans le marbre constitutionnel. Règle d'or qui n'en était pas vraiment une mais correspondait davantage à une règle d'équilibre budgétaire.

La règle d'équilibre budgétaire des administrations publiques<sup>677</sup> a été introduite sous l'impulsion du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire ratifié le 2 mars 2012<sup>678</sup>. Ses modalités d'application sont précisées par la loi organique du 17 décembre 2012 mettant en œuvre les dispositions du traité. En introduisant une obligation d'équilibre comptable pour l'ensemble des administrations publiques, la loi de 2012 conduit à un véritable bouleversement du droit budgétaire français. Il convient de préciser que cette règle d'équilibre n'interdit pas les excédents mais seulement les déficits. Elle était jusqu'ici appliquée aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui ont l'obligation de voter un budget en équilibre.

---

<sup>676</sup> B. MATHIEU, « Faut-il constitutionnaliser la règle d'équilibre budgétaire ? », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.165.

<sup>677</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, LGDJ, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, 2015, p.312 et 313.

<sup>678</sup> V. J.LAPIN, « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat », *Revue du droit public*, 01<sup>er</sup> mai 2014, n°3, p.733.

Si l'on s'attarde un instant sur la révision constitutionnelle de 2008, on constate qu'elle avait introduit à l'article 34 de la Constitution la notion « d'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » en même temps qu'étaient créées les lois de programmation des finances publiques. Il aura donc fallu attendre quinze ans et la crise de la zone euro pour qu'une telle règle soit introduite dans notre droit budgétaire.

Il convient toutefois de préciser que cet équilibre est considéré atteint si le déficit structurel de l'Etat membre ne dépasse pas l'objectif à moyen terme qui lui est propre, dans la limite de -0,5% du PIB pour les pays dont la dette publique excède 60% du PIB. Si la dette publique d'un État est inférieure à 60% du PIB, l'autorisation de déficit structurel est doublée, à 1%. Par "déficit structurel", on entend "solde budgétaire corrigé des variations de la conjoncture". La règle prévue par le TSCG complète donc celle du pacte de stabilité et de croissance, selon laquelle le déficit effectif des Etats membres ne peut excéder 3% du PIB. La règle du TSCG prend désormais en compte les cycles économiques pour apprécier la santé budgétaire d'un pays. Etant donné que l'engagement de résorption de dette pourra être difficilement respecté par les États d'ores et déjà soumis à une procédure de déficit excessif, le TSCG prévoit une dérogation pour ces États – 21 d'entre eux, parmi lesquels la France, sont concernés. Cette règle sera considérée comme respectée si l'État membre réalise des « progrès suffisants » vers l'objectif d'une dette publique à 60% du PIB : *"Pour un État membre soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011 et pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence"*. Le Traité prévoit par ailleurs qu'un État puisse s'écarter temporairement de l'objectif de déficit structurel en période de « grave récession économique ». Cette tolérance est également prévue par le traité en cas de « circonstances exceptionnelles », c'est-à-dire, « des faits inhabituels indépendants de la volonté des États et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ».

Les moyens de contourner l'application concrète sont nombreux et seules plusieurs années de pratique pourront nous apporter une réponse sur sa réelle efficacité. Toujours est-il que la France n'a pas su parvenir à l'équilibre budgétaire depuis 1975 et qu'il semble fortement compromis avant plusieurs années. On peut dire que les règles budgétaires semblent

répondre à une autre préoccupation importante qui est celle de la soutenabilité des finances publiques.

## **B. Une soutenabilité des finances publiques françaises moyenne**

La soutenabilité des finances publiques est une notion peu aisée à définir. En théorie, une dette publique est insoutenable quand l'État devient incapable de financer sa dette publique y compris en levant des impôts nouveaux. Mais, comme la capacité à lever des impôts fait partie des attributs de tout État moderne, l'insoutenabilité au sens strict n'est pas une perspective à laquelle la France doit faire face dans un avenir prévisible. Toutefois, on peut parler d'insoutenabilité de manière moins stricte lorsque le coût de financement de la dette publique croît significativement avec l'élévation de la dette. En effet, les primes de risque exigées par les marchés, dans ce cas de figure, commencent à s'accroître avec la dette. C'est le phénomène que l'on a pu constater en 2010 en Grèce ou en Irlande. Le coût en termes de croissance de lever de nouveaux impôts devient sensible. Enfin, les coûts sociaux ou en termes de croissance des coupes dans les dépenses deviennent significatifs.

Au regard de ce qui vient d'être dit, il apparaît impossible de fixer un seuil à partir duquel une telle insoutenabilité se manifesterait. Il apparaît donc que la dérive quasi permanente de la dette publique que l'on observe depuis une quarantaine d'années en France semble jusqu'à présent avoir été, au moins en apparence, « indolore ». La France n'a en effet pas éprouvé de difficulté à financer ses déficits et ne paie pas de prime de risque élevée pour placer sa dette. Ce constat ne doit pas pour autant inciter à la complaisance. Ce n'est pas parce que la soutenabilité des finances publiques françaises n'a pas été remise en cause qu'il faut crier victoire. Pour rappel, le niveau de dette actuel risque de contraindre fortement la conduite de la politique économique. Qui plus est, le risque que la montée de l'endettement finisse par peser sur la croissance de l'économie française s'est nettement accru. Il faut encore ajouter à cela les surcoûts du vieillissement, conjugués à notre situation de finances publiques initiale dégradée. Se pose alors la question de la capacité des administrations publiques à honorer leurs engagements futurs.

A partir des interrogations formulées plus haut, on peut légitimement se poser la question de savoir comment se mesure concrètement la soutenabilité des finances publiques

d'un Etat. Sur quels critères reposent cette notion ô combien importante pour le devenir de la France ? Pour la Commission européenne, la soutenabilité repose sur le fait que ce sont les surplus budgétaires de demain qui doivent permettre de financer l'endettement d'aujourd'hui. A partir de cette définition, la Commission européenne va quantifier le caractère plus ou moins soutenable des finances publiques d'un État par le biais de l'indicateur « tax gap »<sup>679</sup> qui va mesurer l'effort à faire en matière de solde primaire pour garantir que les surplus de demain financent la dette d'aujourd'hui. La mesure de cet indicateur montre qu'en 2005, l'écart de financement s'élevait pour la France à 4 points de PIB. Cet écart de financement se traduit au travers de deux composantes : la part de l'ajustement à entreprendre due à la situation initiale des finances publiques, et celle due aux futures dépenses liées au vieillissement. Cet indicateur montre l'augmentation immédiate des recettes (ou la baisse des dépenses) qui, reportée à l'identique dans les années à venir, permettrait de placer les finances publiques sur un sentier considéré comme soutenable, c'est-à-dire tel que les excédents futurs couvrent la dette actuelle.

La situation de la France se situe dans la moyenne des autres pays de la zone euro en matière de soutenabilité. Malgré la situation initiale assez dégradée de nos finances publiques, les futures dépenses prévisionnelles liées au vieillissement sont moins importantes que dans d'autres pays, du fait de notre démographie relativement favorable. Certains pays dégagent des excédents qui vont leur permettre d'absorber une partie des surcoûts liés au vieillissement : c'est le cas des Pays-Bas et de la Suède. La Commission européenne met régulièrement à jour cet indicateur synthétique, en lien avec les États membres.

---

<sup>679</sup> C. BOUTHEVILLAIN, C.SCHALCK, « Quels indicateurs budgétaires pour quels objectifs de politique

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

Les règles budgétaires concourent indiscutablement à une tentative de sauvetage des finances publiques françaises. Elles ont vocation à poursuivre deux grands objectifs à savoir, d'une part, la lutte contre le biais pour le déficit, et, d'autre part, à participer à la soutenabilité des finances publiques. Ces règles sont extrêmement diverses et sont propres à chaque Etat. En effet, le contexte politique et institutionnel joue un rôle important dans la construction et la mise en place des règles budgétaires. La question de l'efficacité de ces règles est régulièrement soulevée notamment en raison de l'aggravation continue de nos finances publiques. Certains se demandent à quoi peuvent réellement servir ces règles. L'étude de leur efficacité suppose de mobiliser différents facteurs comme les caractéristiques des règles budgétaires, leur environnement politique, le concept de soutenabilité des finances publiques voire leur compatibilité avec les politiques budgétaires menées. C'est l'appréhension de ces nombreux facteurs qui permet de se prononcer sur l'efficacité de ces règles budgétaires. L'étude qui a été ainsi menée dans le présent chapitre souligne plusieurs défauts de l'encadrement normatif des politiques budgétaires. Reste la question essentielle qui est celle du contrôle de l'application des règles budgétaires.

## **Chapitre II.**

# **Des conditions de mise en œuvre des règles budgétaires perfectibles**

Si l'efficacité de l'encadrement normatif des politiques budgétaires repose pour beaucoup sur les propriétés même des règles budgétaires à savoir si elles revêtent ou non des caractéristiques « idéales » par exemple, il n'en demeure pas moins que la question des conditions de mise en œuvre est tout aussi importante. Pour qu'un mécanisme de sanction soit efficace, il faut que les sanctions soient mises en œuvre par une institution ou un organisme indépendant et disposant d'une forte légitimité. Qui plus est, ces sanctions doivent être suffisamment fortes pour revêtir un caractère dissuasif. Il s'agit là d'un des éléments clés de l'efficacité des règles budgétaires. Tout repose en partie sur ce que l'on pourrait qualifier de « dissuasion budgétaire » pour reprendre la formule d'une stratégie militaire tristement célèbre.

Le Parlement joue un rôle important dans le contrôle de l'action gouvernementale en matière budgétaire dans la mesure où il donne son autorisation au gouvernement. Le contrôle de l'exécution des lois de finances a été ressenti très tôt comme une nécessité primordiale au regard du respect de la légalité budgétaire, c'est-à-dire de la conformité de l'exécution administrative et comptable aux règles de droit ainsi qu'à l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Le contrôle de la mise en œuvre des règles budgétaires repose sur divers mécanismes et diverses institutions qu'il convient d'aborder successivement.

On distingue deux grands types de contrôles des règles budgétaires qui reposent en partie sur la dichotomie entre règles budgétaires européennes et nationales. Il y a, d'une part, des contrôles nationaux opérés notamment par le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes ou plus récemment le Haut Conseil des finances publiques. Ces organes jouent un rôle important dans la mise en œuvre des règles budgétaires à l'échelon national (**Sous-chapitre I**). Il existe, en parallèle, des contrôles supranationaux opérés par la Commission européenne ou encore la Cour de Justice de l'Union européenne. Les agences de notation assurent également une surveillance budgétaire des Etats mais de manière plus controversée (**Sous-chapitre II**).

## Sous-chapitre I : Les contrôles nationaux des règles budgétaires

Le contrôle parlementaire sous la Vème République a été profondément enserré dans l'état du parlementarisme rationalisé. Il fait pourtant partie des trois missions clairement dévolues au Parlement par l'article 24 de la Constitution qui dispose en son alinéa 1<sup>er</sup> que « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* » Comme le souligne Julien BOUDON, « *réduire cette deuxième fonction au contrôle – et au seul contrôle du Gouvernement, à lire l'article 24 de la Constitution – serait malencontreux*<sup>680</sup> ». En effet, le contrôle exercé par le Parlement va bien au-delà du contrôle du gouvernement. Force est de constater que s'agissant de la mise en œuvre des règles budgétaires, le Parlement n'opère qu'un contrôle résiduel reposant sur des comparaisons ou analyses menées dans le cadre de rapports parlementaires étudiant les lois financières. L'absence de véritable contrôle parlementaire de l'exécution des règles budgétaires ne doit pas occulter les contrôles exercés par certaines juridictions.

Conçu par Michel DEBRE comme un rouage du parlementarisme rationalisé, le Conseil constitutionnel est aujourd'hui un « *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* »<sup>681</sup>. Il opère, à sa manière, un contrôle de la mise en œuvre des règles budgétaires (**Section 1**). Les juridictions financières telles que la Cour des comptes ou les institutions associées voire le Conseil constitutionnel opèrent un contrôle à leur manière (**Section 2**). Elles sont notamment chargées de veiller à la bonne utilisation des deniers publics et contribuent ainsi d'une certaine manière à la réduction des déficits et de l'endettement publics. A côté de ces juridictions, on assiste à l'émergence de véritables « *gardiens budgétaires* » (**Section 3**) dont certains ont été créés sous l'impulsion d'instances supranationales. C'est le cas notamment des institutions budgétaires indépendantes (IBI) qui ont vu le jour en Europe sous l'effet de la crise économique et financière et par là même d'une volonté de renforcer la gouvernance économique européenne<sup>682</sup>. Ces institutions ont pour la plupart été créées de

---

<sup>680</sup> J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel – Tome 2 la Vème République*, Collection droit fondamental, PUF, 2013, p.197.

<sup>681</sup> Décision n°62-20 du 6 novembre 1962.

<sup>682</sup> P. MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », *Revue française de Finances publiques*, 1<sup>er</sup> mai 2014, n°126, p.99.

manière volontaire. Dans l'hypothèse où elles ont été imposées<sup>683</sup>, leur création s'est faite néanmoins dans le respect des particularismes nationaux<sup>684</sup> et ont ainsi pu se fondre dans le cadre institutionnel et acquérir par le biais de leur indépendance une légitimité quasi incontestable. D'autres « gardiens budgétaires » n'ont pas cette chance et sont beaucoup plus vivement critiqués, c'est le cas des agences de notations.

## **Section 1 : Le rôle du Conseil constitutionnel dans le contrôle des règles budgétaires**

Le Conseil constitutionnel<sup>685</sup> a acquis une réelle légitimité au fil des années notamment par l'intermédiaire de ses décisions. Il est aujourd'hui une institution à part entière sous les ors de la Vème République. Créée en 1958 avec pour finalité d'instituer un véritable contrôle de constitutionnalité et un outil efficace du parlementarisme rationalisé, il s'est transformé progressivement, tantôt de manière indépendante au travers de sa jurisprudence<sup>686</sup>, tantôt sous l'influence du constituant. Ce contrôle des règles budgétaires s'effectue notamment par la voie de son contrôle classique en tant que gardien de la conformité des lois à la Constitution (1<sup>er</sup>§), contrôle qui tend à prendre une nouvelle dimension sous l'impulsion et le développement des règles budgétaires au niveau européen dans un contexte de crise (2<sup>ème</sup>§).

### **1<sup>er</sup>§ : Le contrôle constitutionnel traditionnel des règles budgétaires**

Le Conseil constitutionnel opère un contrôle sur les lois de finances. Il correspond au contrôle pratiqué pour les lois ordinaires avec néanmoins une petite nuance due aux principes budgétaires qui doivent être respectés. Le Conseil constitutionnel se pose en gardien de la

---

<sup>683</sup> Les textes européens ont petit à petit imposé la création d'institutions budgétaires indépendantes. C'est le cas du Haut Conseil des finances publiques dont l'instauration a été actée par la loi organique du 17 décembre 2012 transposant en droit interne les dispositions du TSCG signé en mars 2012.

<sup>684</sup> Le Haut Conseil des finances publiques s'inscrit dans la tradition administrative française. D. FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01<sup>er</sup> juillet 2015, n°4, p.1109.

<sup>685</sup> M. VERPEAUX, M.BONNARD, *Le Conseil constitutionnel*, Les études de la documentation française, 2007, 168 pages.

<sup>686</sup> Il est devenu progressivement un artisan de la construction d'un système de protection des droits et libertés.

conformité des lois financières à la Constitution<sup>687</sup> (A). Seulement, il s'avère dans les faits que le Conseil constitutionnel se limite essentiellement à la chasse aux « cavaliers budgétaires » (B).

### A. Un contrôle de la conformité des lois financières à la Constitution

L'une des principales motivations du pouvoir constituant de 1958 était de soumettre le Parlement à la Constitution. En matière budgétaire, la volonté du législateur n'est volonté générale que si celle-ci est conforme à la Constitution<sup>688</sup>. Il existe en droit budgétaire des grands principes qui régissent les finances publiques. En effet, le budget doit respecter un certain nombre de grands principes classiques qui ne sont autres que l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité. On peut ajouter également le principe de sincérité consacré par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 mais il fera l'objet de développements spécifiques ultérieurement. Ces règles sont communes à tous les budgets publics. Elles ont une signification technique et politique<sup>689</sup>.

Le principe d'annualité signifie que le budget de l'État doit être voté chaque année. Cela correspond notamment à l'autorisation de percevoir l'impôt accordé par le Parlement. En France, l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : l'exécution des dépenses et des recettes doit s'effectuer entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de chaque année. Ce principe budgétaire peut être assimilé à une règle budgétaire dans la mesure où dans un contexte de maîtrise des finances publiques, les pouvoirs publics doivent pouvoir connaître les conséquences financières à moyen et long termes de leurs décisions pour conduire une politique budgétaire soutenable. Dans un autre registre, le strict respect de l'annualité budgétaire peut provoquer des comportements dépensiers peu souhaitables. Par exemple, faute de pouvoir reporter des crédits d'une année sur l'autre, le gestionnaire peut être incité à les consommer en intégralité en fin d'année, surtout s'il risque, dans le cas contraire, de voir sa dotation diminuer l'année suivante. C'est un problème récurrent. Cet exemple montre que

---

<sup>687</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 6<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, 2006, 491 p. ; G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 2<sup>ème</sup> éd., PUF, 2006 ; L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2005, 1018 p.

<sup>688</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 6<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 2006, 491 p.

<sup>689</sup> M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, 2015, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, LGDJ. Lextenso éditions, p.279.

les principes budgétaires peuvent se révéler parfois antinomiques avec les besoins de la gestion<sup>690</sup>. Il existe un certain nombre d'aménagements à ce principe comme la période complémentaire, les lois de finances rectificatives ou l'engagement pluriannuel des dépenses.

Le principe d'unité recouvre quant à lui deux règles à savoir, d'une part, la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique autrement dit la loi de finances. L'objectif ainsi recherché est d'assurer aux parlementaires une bonne lisibilité du budget afin qu'ils puissent dans un deuxième temps opérer un contrôle effectif sur les finances de l'État, et, d'autre part, la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État. Ces deux règles ne sont pas toujours respectées *stricto sensu*.

Le principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses. Il prend la forme de deux règles à savoir d'une part, la règle de non-compensation, et, d'autre part, la règle de non-contraction. La première interdit la compensation des dépenses et des recettes. Ainsi, il n'est pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes, et de soustraire des recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde des opérations ainsi "compensées". Il existe des dérogations applicables, par exemple, à certains comptes spéciaux. La compensation des ressources et des dépenses permettrait en effet de dissimuler certaines charges, ce qui nuirait à la lisibilité et à la sincérité du budget. La seconde règle est la règle de non-affectation, qui interdit quant à elle l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée. Elle connaît, elle aussi, quelques dérogations comme les budgets annexes par exemple.

Enfin, le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par programmes depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Ces principes budgétaires traduisent bien un enjeu démocratique<sup>691</sup> puisqu'elles doivent conduire à un budget plus clair et plus lisible<sup>692</sup>. Le Conseil constitutionnel veille au

---

<sup>690</sup> C. RUPRICH-ROBERT, « Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale », RFFP, 1<sup>er</sup> août 2014, n°127, p.273.

respect de ces principes budgétaires dans le cadre de sa jurisprudence constitutionnelle. Il a, au travers de sa jurisprudence, contribué à assurer la protection du contenu des lois de finances en réaffirmant les grands principes budgétaires ce qui ne se révèle pas toujours facile. Le contrôle du Conseil constitutionnel se limite toutefois aux « cavaliers budgétaires ».

## **B. Un contrôle limité à la chasse aux « cavaliers budgétaires »**

Très souvent, il arrive que le Gouvernement profite du processus budgétaire pour faire adopter certaines dispositions controversées. Eu égard à la masse d'informations et de documents dans le cadre de l'étude du budget, il apparaît plus facile de faire passer un texte qui relève normalement du domaine de la loi ordinaire et qui passe inaperçu. Le Gouvernement joue ici la carte de la facilité en insérant une disposition dans la loi de finances qui aurait été beaucoup plus difficile à faire adopter en raison d'une meilleure visibilité dans un autre texte<sup>693</sup>.

Comme le souligne Raphaël DECHAUX, « un « cavalier » désigne, dans le jargon légistique, les dispositions contenues dans un projet ou une proposition de loi qui, en vertu des règles constitutionnelles ou organiques régissant la procédure législative, n'ont pas leur place dans le texte dans lequel le législateur a prétendu les faire figurer<sup>694</sup> ». Un « cavalier budgétaire<sup>695</sup> » n'est autre qu'une mesure ne présentant aucun caractère budgétaire excepté sa présentation « cachée » dans la loi de finances<sup>696</sup>. Ces « cavaliers budgétaires » sont actuellement interdits conformément aux dispositions des article 34 et 47 de la loi organique

---

<sup>691</sup> A. BAUDU, Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Eclairage historique et perspectives d'évolution, Thèse de doctorat, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2010, p.512.

<sup>692</sup> J.P CAMBY, « Les finances publiques et la démocratie : quel apport du Conseil constitutionnel », in M. BOUVIER, Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, acte de la 1<sup>ère</sup> université de printemps de finances publiques du GERFIP, LGDJ, 2004, p.113.

<sup>693</sup> A. BAUDU, Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Eclairage historique et perspectives d'évolution, Thèse de doctorat, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2010, p.513.

<sup>694</sup> R. DECHAUX, « L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de « cavaliers » entre 1996 et 2006, publié sur le site Internet du Conseil constitutionnel à l'adresse suivante: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/index.htm#4>,6p.

<sup>695</sup> Voir. M.-C. BERGERES, « Les cavaliers budgétaires, Revue de droit public, 1978, 1373.

<sup>696</sup> A. BAUDU, idem, p.513.

du 1<sup>er</sup> août 2001. L'article 34 vient énumérer, avec précisions<sup>697</sup>, le contenu de la loi de finances. Autrement dit, toutes les dispositions ne figurant pas dans cet article constituent des « cavaliers budgétaires ». L'autre article sur lequel repose cette interdiction des « cavaliers budgétaires » n'est autre que l'article 47 de la LOLF qui dispose que : « *Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.* » Avec cet article « *ce sont « trois types d'amendement » : « les cavaliers budgétaires », les amendements irrecevables au titre de l'article 40 et les amendements insuffisamment motivés.* »<sup>698</sup> Comme le souligne Aurélien BAUDU, en visant l'ensemble des dispositions de la loi organique, l'article 47 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ne limite pas la « chasse » aux seuls « cavaliers budgétaires », aux amendements « coûteux » ou mal motivés. Le Conseil constitutionnel surveille donc la bonne application de règles budgétaires visant à encadrer les parlementaires afin d'assurer une discipline budgétaire.

C'est dans sa décision du 28 décembre 1976<sup>699</sup> que le Conseil constitutionnel a consacré le principe de l'interdiction de « cavaliers budgétaires ». Dans sa décision du 30 décembre 1997, il a même été jusqu'à reconnaître le pouvoir de soulever d'office « les cavaliers budgétaires » dans ses décisions<sup>700</sup>. Le juge constitutionnel fait donc preuve d'une très grande sévérité pour garantir une certaine discipline budgétaire et éviter les dérives de la part des parlementaires mais également du Gouvernement étant donné que cet article 47 peut être appliqué aux amendements parlementaires qui sont déjà soumis à un contrôle de recevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution, mais, comme le relève Aurélien BAUDU, « *aussi aux amendements du gouvernement, dont la conformité aux règles organiques est contrôlée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi* »<sup>701</sup>.

Le Conseil constitutionnel intervient également en matière de recevabilité financière des initiatives parlementaires.

---

<sup>697</sup> Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur organique avait défini de façon complète et précise le contenu de la loi de finances de l'année. Cons. Constit, 25 juillet 2001, n°2001-448 DC, Rec. Cons. Const. 99, cons. 69.

<sup>698</sup> A. BAUDU, *ibis*, p.514.

<sup>699</sup> Cons. Const. 28 décembre 1976, n°76-73 DC, Rec. Cons. Const. 41. V. L. PHILIP, « Les décisions du 28 décembre 1976 relatives aux lois de finances de 1976 à 1977, *Revue de droit public*, 1977, 961.

<sup>700</sup> Cons. Const. 30 décembre 1997, n°97-395 DC, Rec. Cons. Const.333. V. Cah. Cons. Const.1998, n°4, p.19.

<sup>701</sup> *Ibis*.

## **2<sup>ème</sup> § : La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de recevabilité financière des initiatives parlementaires**

L'article 40 de la Constitution dispose : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Cette exigence constitutionnelle fonde le contrôle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires. Elle s'oppose à ce que puissent être adoptés une proposition de loi ou un amendement présentés par un parlementaire lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Cette irrecevabilité est partielle ou totale, selon que la disposition concernée est ou non séparable de l'ensemble du texte.

Pour le Conseil constitutionnel, cette exigence constitutionnelle posée par l'article 40 de la Constitution revient à dire qu'elle « *apporte, en ce qui concerne les membres du Parlement, une limitation aux principes posés aux articles 39, alinéa premier, et 44, alinéa premier, de la Constitution, c'est en vue d'éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe, puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient en résulter pour la situation d'ensemble des finances publiques* <sup>702</sup> ».

Le Conseil constitutionnel a rapidement été conduit à préciser le sens de la notion de charge publique<sup>703</sup>. La création ou l'aggravation d'une charge n'échappe pas à la prohibition de l'article 40 au motif qu'elle est compensée par la création d'une ressource publique ou la suppression d'une autre charge. À l'inverse, des compensations sont admises en matière de diminution de ressources publiques, « *pour autant, toutefois, que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate* <sup>704</sup> ».

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la mise en œuvre de ce contrôle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires est avant tout de la responsabilité de

---

<sup>702</sup> Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, cons. 4.

<sup>703</sup> Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961

<sup>704</sup> Décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976, cons. 1, et également décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999.

chaque assemblée<sup>705</sup>, qui doit à ce titre prévoir dans son règlement<sup>706</sup> l'application des dispositions de l'article 40 de la Constitution à tous les textes soumis aux délibérations<sup>707</sup>. Le contrôle par le Conseil constitutionnel du respect des exigences de l'article 40 de la Constitution dans le cadre d'une saisine sur le fondement de l'article 61 de la Constitution repose sur la règle dite du « préalable parlementaire »<sup>708</sup>. Autrement dit, la question de la recevabilité financière de la disposition doit avoir été soulevée lors des débats parlementaires.

Le Conseil constitutionnel est amené, lorsqu'il est saisi, à se prononcer sur l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution. Il veille ainsi au respect de ces règles budgétaires s'inscrivant dans la rationalisation de la procédure budgétaire. Il convient de préciser que ce contrôle tend de plus en plus à évoluer en raison de l'apparition progressive du principe de sincérité.

### **3<sup>ème</sup> § : Un contrôle constitutionnel des règles budgétaires d'un nouveau genre**

Jean-Pierre CAMBY s'est intéressé sur le point de savoir ce qu'était la sincérité. *« C'est un comportement. C'est ce que nous apprend l'étymologie : le fait de présenter un produit qui n'est pas altéré, un miel sine cera, sans cire. Si la sincérité est une qualité qui s'applique au produit fini, elle implique cependant une appréciation de l'intention de son auteur, ou du moins de sa conduite. »*<sup>709</sup> Certains auteurs sont favorables à l'introduction d'un principe de sincérité en droit budgétaire<sup>710</sup>, d'autres non<sup>711</sup>. Il subsiste autour de ce principe une assez grande controverse<sup>712</sup>. Il convient de préciser que l'élaboration de ce principe budgétaire s'est faite progressivement **(A)** à tel point qu'il contribue aujourd'hui à l'affermissement du contrôle du Conseil constitutionnel **(B)**.

---

<sup>705</sup> J.-P. CAMBY, « Droit de priorité, irrecevabilité, cavaliers... réflexions sur la rationalisation de la procédure budgétaire », Revue de droit public, 1<sup>er</sup> mars 2007, p.571 et s.

<sup>706</sup> L. LOMBARD, « Les dispositions financières dans les règlements des assemblées parlementaire sous la Vème République », Revue de droit public, 1<sup>er</sup> septembre 2016, n°5, p.1499 et s.

<sup>707</sup> Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959.

<sup>708</sup> D. CHAMUSSY, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 1<sup>er</sup> janvier 2013, n°38, p.37 et s.

<sup>709</sup> J.-P. CAMBY, « Pour le principe de sincérité budgétaire », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°111, p.157.

<sup>710</sup> R. HERTZOG, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme, inachevé », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°111, p.138 et s.

<sup>711</sup> E. DOUART, « Contre le principe de sincérité », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°111, p.151 et s.

<sup>712</sup> L. SAIDJ, « Enjeux autour d'un principe controversé », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°111, p.3 et s.

## **A. Le Conseil constitutionnel, bâtisseur du principe de sincérité budgétaire**

Le juge constitutionnel constitutionnel « est à l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale. C'est au fil de ses décisions qu'il l'a fait durablement émerger et lui a donné un contenu. Paradoxalement, son contrôle lui offre peu de garanties »<sup>713</sup>. Ce principe signifie que « les données contenues dans les lois de finances, aussi bien les charges que les ressources, doivent être conformes à la réalité et que les prévisions faites doivent être raisonnables »<sup>714</sup>. L'objectif ainsi recherché est de donner la meilleure information possible aux parlementaires pour leur permettre d'exercer pleinement leur mission de contrôle<sup>715</sup>.

Bien que le Conseil constitutionnel s'efforce de mettre en lumière ce principe de sincérité budgétaire à travers sa jurisprudence, il n'en demeure pas moins que les sages de la rue Montpensier n'ont pas été jusqu'à annuler une loi de finances en raison d'une insincérité avérée. Le Conseil s'est toujours refusé à censurer le budget pour insincérité. Le juge constitutionnel est donc bel et bien un bâtisseur mais il n'est pas pour autant inconscient. Il contribue à forger ce principe sans toutefois lui reconnaître, en l'appliquant avec force, une réelle portée.

## **B. L'affermissement du contrôle du Conseil constitutionnel en matière financière et budgétaire**

Le développement de ce principe de sincérité au travers de la jurisprudence du Conseil constitutionnel va contribuer à l'affermissement du contrôle du Conseil constitutionnel en matière financière et budgétaire. En effet, l'émergence de ce principe « laisse peut être

---

<sup>713</sup> F. BARQUE, « La sincérité devant le juge constitutionnel », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°111, p.95.

<sup>714</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Eclairage historique et perspectives d'évolution*, Thèse de doctorat, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2010, p.518.

<sup>715</sup> H. M. CRUCIS, « La sincérité des lois de finances. Nouveau principe du droit budgétaire », JCP 2000, I. 1359.

*entrevoir de la part du juge constitutionnel un examen bien plus approfondi de la sincérité des lois de finances, compte tenu, notamment, du respect des engagements européens.* <sup>716</sup>»

Face aux sujétions européennes qui ne cessent de se développer et le développement de règles budgétaires nationales visant à répondre à ces mêmes contraintes, le Conseil constitutionnel pourrait renforcer son contrôle sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale tout comme il pourrait l'étendre aux lois de programmation des finances publiques. Le contrôle des règles budgétaires s'en trouverait alors considérablement renforcé dans la mesure où la jurisprudence du Conseil constitutionnel, sur la base de ce principe de sincérité, pourrait prendre en compte les « hypothèses économiques ». Il pousserait donc le curseur au-delà d'une simple vérification de « *l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre défini par les lois de finances* <sup>717</sup> ».

Cette évolution pourrait avoir des répercussions assez importantes dans la mesure où un excès d'enthousiasme du gouvernement dans les prévisions de croissance pourrait déboucher sur la censure d'un projet de loi de finances au regard du non respect du principe de sincérité. Certains auteurs vont même jusqu'à affirmer que le Conseil constitutionnel va se transformer en un « *régulateur financier* <sup>718</sup> ». Comme le souligne Stéphane PIERRE-CAPS, « *la décision du 13 décembre 2012 semble esquisser une évolution vers un contrôle plus approfondi de la réalité de la stratégie économique et budgétaire du Gouvernement. Il pose ainsi le principe de la véracité des informations données et, par extension, de la sincérité de la participation de la France aux principes posés par le Traité* <sup>719</sup>. » L'idée d'un régulateur financier paraît tout de même exagérée dans la mesure où cela reviendrait à faire du Conseil constitutionnel un décideur en matière de politique budgétaire ce qui pourrait s'apparenter à un gouvernement des juges <sup>720</sup> sur le terrain budgétaire <sup>721</sup>.

---

<sup>716</sup> S. PIERRE-CAPS, « Le Conseil constitutionnel et la stabilité économique-financière », *Civitas Europas*, 2013/1, n°30, p.159.

<sup>717</sup> Décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

<sup>718</sup> M. LOMBARD, « Le futur rôle de régulateur financier du Conseil constitutionnel », *Actualité juridique du Droit administratif*, 2012, p.1717.

<sup>719</sup> Op. cit, p.160.

<sup>720</sup> B. MATHIEU, O. DUFOUR, « Le gouvernement des juges, ce n'est plus la démocratie ! », *Gazette du Palais*, du 25 septembre 2015 au 26 septembre 2015, n°269, p.5 et s.

## **Section 2 : Le rôle de « lanceur d’alertes » de la Cour des Comptes dans le cadre de la politique budgétaire**

La Cour des comptes et plus largement les juridictions financières<sup>722</sup> sont au cœur du système de contrôle de la gestion publique. Créée en 1807 et héritière des chambres des comptes de l’Ancien régime<sup>723</sup>, cette institution de la rue Cambon concourt à travers son contrôle du bon emploi et de la bonne gestion des deniers publics à la lutte contre les déficits et l’endettement public<sup>724</sup> **(A)**. Son rôle d’assistance au Parlement permet quant à lui de mieux éclairer ce dernier sur le chemin de l’assainissement budgétaire **(B)**. Malgré ces points positifs, la Cour des comptes ne joue aucun rôle dans le contrôle de la mise en œuvre des règles budgétaires introduites au niveau national si ce n’est, d’une certaine manière, via le Haut Conseil des finances publiques.

### **A. Une juridiction contrôlant le bon emploi et la bonne gestion des deniers publics**

Indépendante de l’exécutif et du Parlement, située à équidistance de ces deux pouvoirs<sup>725</sup>, une des missions essentielles de la Cour des comptes est d’opérer un contrôle de gestion des organismes publics et parapublics. Elle doit veiller au bon usage des deniers publics<sup>726</sup>. Lorsque l’on se place au cœur des finances publiques, il apparaît inévitable que les décideurs politiques (les ordonnateurs) prennent soin d’utiliser l’argent public dans les meilleures conditions. Cette notion de bonne utilisation des deniers publics a d’ailleurs reçue (tardivement peut être) une valeur constitutionnelle<sup>727</sup>.

---

<sup>721</sup> M. COLLET, « Les Sages en font-ils trop ? », Le Monde, 4 janvier 2013.

<sup>722</sup> Par juridiction financières, il faut entendre la Cour des comptes mais également les chambres régionales et territoriales des comptes. Créées en 1983, ces juridictions ont émergé afin de renforcer le contrôle a posteriori des collectivités locales au moment où la tutelle sur celles-ci était supprimée par les lois de décentralisation.

<sup>723</sup> F. ADAM, O. FERRAND, R. RIOUX, *Finances publiques*, Presse de Sciences Po et Dalloz, 3ème édition, 2010, p.404.

<sup>724</sup> D. MIGAUD, « La Cour des comptes. Un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », RFFP n°131, Septembre 2015, p.99.

<sup>725</sup> F. JACQUELOT, « La Cour des comptes : un pouvoir public en devenir ? », Petites affiches, 31 mai 2005, n°107, p.8.

<sup>726</sup> D. BOITEUX, « Le bon usage des deniers publics », Revue de droit public, 01<sup>er</sup> septembre 2011, n°5, p.1099.

<sup>727</sup> Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, JO du 3 juillet 2003, p. 11205.

Dans le cadre de cette mission, la Cour des comptes ne s'inscrit pas dans le cadre du contrôle juridictionnel. Elle vient exercer en sus de ses tâches de nature juridictionnelle des activités non juridictionnelles<sup>728</sup> en étant chargée d'un contrôle de nature administrative sur la gestion des ordonnateurs des organismes soumis à la comptabilité publique<sup>729</sup>.

Après avoir assisté au développement progressif du contrôle de gestion de manière empirique, la loi du 22 juin 1967<sup>730</sup> est venue le consacrer expressément en indiquant précisément que les sages de la rue Cambon avait pour mission de procéder à des vérifications sur pièces et sur place des recettes et des dépenses publiques ainsi que de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat<sup>731</sup>.

Tout au long de la Vème République, la Cour des comptes a vu ses compétences en la matière être considérablement renforcées. C'est ainsi que plusieurs dispositions législatives sont venues consacrer sa compétence pour contrôler les entreprises publiques<sup>732</sup> mais aussi les organismes faisant appel à la générosité publique<sup>733</sup> ou encore pour vérifier l'application par les services de l'Etat de la législation pour les contributions dues par eux au titre du régime général dans le cadre de la sécurité sociale<sup>734</sup>. Sur le même registre, la loi du 22 février 1996 confiera à la Cour des comptes le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Lors de ce contrôle, la Cour ne sanctionne aucunement de manière directe les ordonnateurs. Elle délivre simplement une information. C'est ainsi que chaque année, la Cour communique ses observations sous la forme d'un rapport pointant les éventuelles défaillances ou gaspillages constatés et formule des recommandations en vue d'améliorer ou réformer la gestion du service, de l'organisme ou de l'entreprise concerné. Les rapports sont rendus publics sous réserve du respect des secrets protégés par la loi. C'est aussi cette transparence qui fait la force des magistrats de la rue Cambon. Chaque année, dans un rapport public

---

<sup>728</sup> A. DUFFY-MEUNIER, « La Cour des comptes : une institution sous double influence », RFFP, 01<sup>er</sup> janvier 2010, n°109, p.125.

<sup>729</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, LGDJ, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, p.480.

<sup>730</sup> Loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

<sup>731</sup> Article L.111-4 du Code des juridictions financières.

<sup>732</sup> Loi n° 76-539 du 22 juin 1976 de finances rectificatives pour 1976.

<sup>733</sup> Loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

<sup>734</sup> Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

annuel adressé au Président de la République et au Parlement, la Cour expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés<sup>735</sup>. Ainsi, « *la force de ce rapport réside dans sa publication et sa médiatisation croissante* »<sup>736</sup>. C'est par cet intermédiaire que la Cour des comptes parvient à peser de manière significative sur la scène politique. Elle met en garde contre les dérapages budgétaires, fait part de ses recommandations aux plus hautes autorités quant à la nécessaire réduction des dépenses publiques ou à la bonne maîtrise de l'endettement public. Son rôle est donc essentiel et elle contribue ainsi de manière indirecte à lutter contre les déficits et l'endettement publics même s'il est vrai qu'elle ne contrôle aucunement les règles budgétaires introduites par le constituant ou le législateur.

La Constitution de 1958 recèle dans son article 47-2 une autre mission dévolue à cette prestigieuse institution : l'assistance du Parlement et du Gouvernement **(B)**.

## **B. Le rôle d'assistance dévolu par l'article 47-2 de la Constitution**

L'article 47-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>737</sup> dispose que : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.* » L'élément important qui doit attirer notre attention concerne notamment l'évaluation des politiques publiques<sup>738</sup>. Il s'agit là d'une évolution dans laquelle s'inscrit la Cour des comptes et qui vise à intégrer dans ses travaux (tout comme le Parlement) une dimension nouvelle consistant à apprécier les résultats et l'efficacité des politiques publiques. Trop longtemps, les décideurs politiques se sont focalisés sur le seul vote du budget. Or il apparaît plus que nécessaire de s'intéresser à l'exécution qui en a été faite et les résultats obtenus.

---

<sup>735</sup> Article 143-6 du Code des juridictions financières.

<sup>736</sup> V. DUSSART, *Finances publiques*, Collection paradigme, 2012, p.133.

<sup>737</sup> J-R. ALVENTOSA, « La Cour des comptes : une place constitutionnelle confortée », Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.82.

<sup>738</sup> B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*, Collection repères, La découverte, 3<sup>ème</sup> édition, 2014, 125 pages.

Cette mission d'assistance peut prendre diverses formes. Cela passe par la communication de rapports annuels au Parlement ainsi qu'à l'exécutif ou encore la publication de rapports thématiques résultant d'enquêtes menées par les magistrats de la rue Cambon. Ces documents permettent aux responsables politiques de mieux appréhender certaines politiques publiques et de les éclairer sur les éventuelles pistes de réforme.

Qui plus est, la Cour des comptes va, à travers son rôle d'assistance, contribuer au contrôle, par le Parlement, de l'exécution des lois de finances autrement dit au contrôle du respect de l'autorisation budgétaire votée par les assemblées parlementaires<sup>739</sup>. L'article 58 de la LOLF<sup>740</sup> vient préciser cette mission d'assistance qui consiste notamment à déposer « *un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur (...)* », à déposer « *un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* » ou encore à déposer « *un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.* »

Comme le soulignait Didier MIGAUD, Premier Président de la Cour des comptes, « *la confiance dont jouit notre pays dans les instances politiques, économiques et financières, aux niveaux européen et international, n'est pas infinie : elle est étroitement liée à la crédibilité de sa politique budgétaire et à la capacité de notre pays à respecter les engagements qu'il a pris*<sup>741</sup> ». Il insistait sur le rôle de la Cour qui consiste à informer le citoyen mais aussi les décideurs publics sur la situation et les perspectives des finances publiques et le respect des engagements pris. Il précisait que la Cour fondait son appréciation sur « *une réalité observable* »<sup>742</sup> tout en indiquant au préalable que les magistrats de la Cour partaient des engagements internationaux de notre pays et des éléments contenus dans les lois financières votées par le Parlement. La Cour joue donc un rôle de « lanceur d'alertes » quant à la trajectoire que devrait prendre la politique budgétaire française.

---

<sup>739</sup> V. DUSSART, *Finances publiques*, Collection paradigme, 2012, p.138.

<sup>740</sup> Modifié par la loi n°2005-779 du 12 juillet 2005, art.11 JORF du 13 juillet 2005.

<sup>741</sup> D. MIGAUD, « La Cour des comptes. Un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », RFFP n°131, septembre 2015, p.107.

<sup>742</sup> Idem, p.107.

La Cour des comptes vient ainsi, on l'a vu, participer au contrôle parlementaire qui, reste largement perfectible en dépit des nombreuses innovations introduites sous la Vème République dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme. Elle contribue efficacement à alerter les pouvoirs publics mais aussi les citoyens en cas de mauvaise trajectoire budgétaire. Il convient de souligner que l'innovation la plus essentielle réside aussi dans l'institution d'une mission de certification des comptes de l'Etat dont est investie la Cour<sup>743</sup>.

Plusieurs institutions gravitent autour de la prestigieuse institution de la rue Cambon parce qu'elles assurent avec elle un contrôle ou utilisent pour partie ses services.

### **3<sup>ème</sup>§ : Les institutions associées à la Cour des Comptes et leur participation indirecte au contrôle des normes budgétaires**

Si jusqu'ici la Cour des comptes n'intervient pas véritablement dans le contrôle des règles budgétaires<sup>744</sup> introduites au niveau national, les « institutions associées » n'y participent guère plus même si d'une certaine manière elles permettent une meilleure information du Parlement et par là même un meilleur contrôle des finances publiques.

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été créée en 1948<sup>745</sup>. Composée pour moitié de magistrats de la Cour des comptes et présidée par le premier président de celle-ci, la CDBF est toutefois considérée comme constituant à elle seule un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution<sup>746</sup>. Elle vient instituer un dispositif qui vise à « *sanctionner les fautes de gestion à l'égard de l'Etat et des collectivités* »<sup>747</sup>. Bien qu'elle dispose d'une mission pour juger toutes les irrégularités commises dans l'exécution du budget, il n'en demeure pas moins que les personnes soumises au contrôle de la Cour sont limitativement énumérées au I de l'article L.312-1 du Code des juridictions financières. Au final, l'activité de la CDBF reste extrêmement limitée : « *on*

---

<sup>743</sup> R. MUZZELEC, « Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances : plus un rapport annuel un apport conceptuel », Petites affiches, 23 décembre 2003, n°255, page. 4.

<sup>744</sup> J-F. BERNICOT, « Quels contrôles pour les nouveaux instruments financiers ? », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2014, n°125, p.27.

<sup>745</sup> Loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière ».

<sup>746</sup> Cons. Const., déc. 3 mars 2005, JO 9 mars 2005, p. 3950.

*comptabilise une douzaine de déférés qui aboutissent, généralement, à cinq arrêts par an* »<sup>748</sup>  
Jean-François PICARD viendra préciser que la nouvelle gestion publique issue de la LOLF ne peut atteindre sa pleine efficacité que dans la mesure où les irrégularités mais également les fautes de gestion sont réellement sanctionnées. Autrement dit, cela nécessite une profonde réforme de la CDBF pour que puisse peser une réelle menace de sanction sur les nouveaux managers publics en cas de mauvaise gestion<sup>749</sup>.

La Cour des comptes conseille les pouvoirs publics. Deux organismes qui lui sont rattachés viennent contribuer à cette mission essentielle : le Conseil des Prélèvements Obligatoires<sup>750</sup> (CPO) et le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Le CPO qui s'est substitué au Conseil des impôts<sup>751</sup> est également une institution associée à la Cour des comptes. Sa création a été pour le moins assez singulière dans la mesure où le Conseil constitutionnel a rejeté sa création comme cavalier budgétaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005<sup>752</sup>. Ce CPO a finalement vu le jour via la loi du 20 avril 2005<sup>753</sup>. Sa compétence s'étend à l'ensemble des prélèvements obligatoires et « il a pour mission d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que de formuler des recommandations sur toutes questions relatives aux prélèvements obligatoires ». Chaque année, le CPO remet un rapport au président de la République et au Parlement afin de rendre compte de l'exécution de ses travaux.

Autre organisme rattaché à la Cour des comptes mais beaucoup moins connu que le CPO : le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics<sup>754</sup>. D'après les dispositions de l'article D.230.1 du Code des Juridictions financières, « *Il recherche et propose des mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes*

---

<sup>747</sup> Ces termes trompeurs ont été supprimés lors de la codification de 1995.

<sup>748</sup> J-F. PICARD, *Finances publiques*, Manuel, Lexis Nexis, 2<sup>ème</sup> édition, 2009, p.187.

<sup>749</sup> Idem, p.187.

<sup>750</sup> C. DEMIER, « Une institution associée à la Cour des comptes, le Conseil des prélèvements obligatoires », RFFP, 01<sup>er</sup> avril 2010, n°110, p.211.

<sup>751</sup> Le Conseil des impôts a été institué par le décret du 21 février 1971. Décret qui fut modifié à deux reprises en 1973 et en 1977.

<sup>752</sup> Décision du Conseil constitutionnel, 29 décembre 2004, Rec. Cons. Const., p. 236.

<sup>753</sup> LOI n° 2005-358 du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires, JORF n°93 du 21 avril 2005, page 6973, texte n°2.

<sup>754</sup> F. DESCAMPS, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950, Revue d'administration publique, 2007/5, hors série, p.114.

*de toute nature chargés d'assurer un service public. Sa compétence s'étend également aux sociétés ou organismes dans lesquels l'Etat possède une participation financière supérieure à 20% du capital social ou qui ont bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor* ». Le champ d'intervention de ce comité d'enquête a le mérite d'être très étendu et d'aller bien au-delà du simple périmètre étatique. Il semble s'attaquer à la réduction des dépenses publiques et à l'optimisation des services publics. Autrement dit, il s'inscrit dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Cela n'aura toutefois pas empêché ce comité d'être vivement critiqué dans le cadre d'un rapport d'information du Sénat intitulé « *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat* » en date du 30 juin 2004. Le rapport précise que « *le bilan du Comité témoigne d'un écart important entre l'ambition des missions théoriques qui sont les siennes et les travaux effectivement entrepris... Son positionnement peut être à bon droit jugé problématique...* ». Ce document parlementaire ira même jusqu'à conclure que « *le maintien en l'état du Comité d'enquête (...) n'est pas souhaitable...* »<sup>755</sup>. L'efficacité de cet organisme reste donc à démontrer. Il ne constitue pas nécessairement un outil utile d'information du Parlement lui permettant de bien exercer son contrôle des finances publiques.

Dans la liste des organismes associés à la Cour des comptes ou lui étant rattachés, on peut également citer le Haut Conseil des finances publiques créée par la loi organique du 17 décembre 2012 qui s'inscrit dans l'essor considérable des « comités budgétaires » dans le monde.

### **Section 3: L'émergence de « gardiens budgétaires » au niveau national en vue de favoriser une vision impartiale des questions budgétaires**

La Cour des comptes joue un rôle essentiel en matière de contrôle des finances publiques et fait ainsi partie intégrante des « *institutions budgétaires indépendantes* »<sup>756</sup>, expression utilisée par la Commission européenne pour parler des institutions dont les

---

<sup>755</sup> Rapport d'information du Sénat, «Placer l'évaluation des politiques publiques au Coeur de la réforme de l'Etat», 30 juin 2014, p.101.

<sup>756</sup> European Commission, (2009), « Public Finances in EMU », Directorate General for Economic and Financial Affairs. P. MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », RFFP, 01<sup>er</sup> mai 2014, n°126, p.99.

activités ont un lien avec le domaine budgétaire. Dans un certain nombre de pays, on observe la mise en place d'institutions budgétaires indépendantes ou de comités budgétaires<sup>757</sup> indépendants du pouvoir politique qui n'ont pas de pouvoir décisionnel en matière de politique budgétaire mais qui jouent un rôle de conseil.

Les effets des règles budgétaires se trouvent ainsi renforcés par l'existence de ces institutions<sup>758</sup>. Toutefois, les effets tangibles de ces dernières sur la conduite de la politique budgétaire dépendent très largement d'un certain nombre de facteurs tels que la portée des conseils rendus, l'impact de ceux-ci sur l'opinion publique ou encore leur réputation sur la scène nationale que ce soit sur le terrain politique ou juridique.

Ces institutions budgétaires indépendantes ont connu un essor considérable au sein de l'Union européenne (**1<sup>er</sup>§**) sous l'impulsion des institutions communautaires qui ont renforcées et accélérées le débat déjà présent dans un certain nombre de pays de notre continent<sup>759</sup>. Ces institutions sont très diverses s'inscrivent dans l'ordre juridique interne propre à chaque Etat comme l'a fait le Haut Conseil des finances publiques en France (**2<sup>ème</sup>§**). Bien que leur assise juridique ne soit plus à démontrer dans la très grande majorité des cas, il n'en demeure pas moins que des questions subsistent quant à leur réelle efficacité dans le respect de la discipline budgétaire (**3<sup>ème</sup>§**).

### **1<sup>er</sup>§ : L'essor des institutions budgétaires indépendantes en Europe**

Divers organismes ont vu le jour au sein de l'Union européenne avec pour mission spécifique de contribuer, sur un plan strictement technique, à la rationalité des décisions

---

<sup>757</sup> Certains auteurs utilisent l'expression « comité budgétaire » pour les institutions qui correspondent aux trois caractéristiques suivantes à savoir des institutions qui exercent une fonction de contrôle budgétaire et qui ne sont pas seulement des organismes de recherche ou des institutions de prévisions, des institutions qui ont des compétences macroéconomiques, ce qui a pour effet d'exclure les institutions qui se limitent à des activités d'audit, même si celles-ci exercent une fonction de contrôle budgétaire et enfin, troisième caractéristique, ce sont des institutions ayant un haut degré d'indépendance par rapport au pouvoir politique, ce qui revient à exclure les organismes publics travaillant sous le contrôle du pouvoir politique. Calforms, L. et Wren Lewis, S., (2011), « What should Fiscal Councils do ? », CESifo Working Paper, series 3382. B. SCHWENGLER, « Les règles budgétaires, un frein à l'endettement? », Editions de Boeck, 2014, p.33.

<sup>758</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires, un frein à l'endettement?*, Editions de Boeck, 2014, p.31.

<sup>759</sup> The Functions and Impact of Fiscal Councils, IMF Policy Paper, 16 juillet 2013, p.13. P. MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », RFFP, 01<sup>er</sup> mai 2014, n°126, p.102.

budgétaires et à la solidité des finances publiques<sup>760</sup>. Si ces nouvelles institutions répondent désormais à une véritable obligation européenne insufflée par les traités européens (A) elles n'en sont pas moins très diverses (B) avec une incidence non négligeable sur les pratiques des décideurs politiques (C).

### **A. La création d'institutions budgétaires indépendantes, une exigence européenne**

La crise économique et financière de 2008 qui a frappé l'Europe et entraîné une crise des dettes souveraines a incontestablement contribué à l'émergence d'institutions budgétaires indépendantes (IBI) au niveau européen. En effet, ces institutions ont été perçues comme de véritables outils permettant d'accroître la discipline budgétaire et de lutter efficacement contre les déficits et l'endettement publics<sup>761</sup>. L'importance de ces institutions est également reconnue dans la mesure où elles assurent l'information du public et permettent ainsi aux citoyens d'être plus éclairés face aux choix budgétaires opérés par le Gouvernement.

Les IBI ont été créées sous l'impulsion de l'Union européenne et tout particulièrement à la suite des nombreuses mesures adoptées par les Etats membres afin de préserver leur monnaie unique parmi lesquelles figurent le « *Six Pack*<sup>762</sup> », le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance de l'Union économique et monétaire<sup>763</sup> (TSCG) et le « *Two Pack*<sup>764</sup> ».

---

<sup>760</sup> P. MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », RFFP, 01<sup>er</sup> mai 2014, n°126, p.102.

<sup>761</sup> « *Principe de l'OCDE à l'usage des institutions budgétaires indépendantes* », Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique, Responsables budgétaires des parlements et des Institutions budgétaires indépendantes de l'OCDE, OCDE, 12 février 2013, p.3.

<sup>762</sup> Le « *Six Pack* » rassemble plusieurs directives et règlements à savoir : Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, Directive 2011/85 UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

<sup>763</sup> Traité signé en mars 2012 par les chefs d'Etat de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République Tchèque.

<sup>764</sup> Règlement (UE) n°472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Règlement (UE) n°473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et

Les dispositions du « Six Pack » appelé également « paquet législatif » participent au renforcement du Pacte de Stabilité et de Croissance de 1997 mis à mal par les réformes opérées en 2003<sup>765</sup> et concourent à la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ainsi qu'à la mise en place d'une réglementation des cadres budgétaires nationaux. C'est ainsi que la directive 85/2011/UE exige que les Etats membres définissent une programmation budgétaire qui « *repose sur le scénario macrobudgétaire le plus probable [...] comparées aux prévisions les plus récentes de la Commission et, le cas échéant, à celles d'autres organismes indépendants* »<sup>766</sup>. L'article 4.5 de cette même directive dispose que « *Les Etats membres [doivent] précis[er] quelle institution est responsable de la production des prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles qu'ils ont établies aux fins de leur programmation budgétaire, y compris les méthodes, hypothèses et paramètres pertinents qui sous-tendent ces prévisions* ».

S'agissant du TSCG, son article 3.2 exige la mise en place de conseils budgétaires indépendants dans les Etats signataires qui s'engagent à suivre les recommandations de la Commission Européenne quant à leur rôle et leur indépendance<sup>767</sup>. Cette disposition s'inscrit pleinement dans le sillon du troisième titre du TSCG intitulé « *Fiscal Compact* » qui pousse les Etats signataires à introduire la règle d'équilibre budgétaire au moyen de dispositions contraignantes et de nature permanente avec si possible une assise constitutionnelle<sup>768</sup>.

Quelques semaines après l'adoption du TSCG, la Commission européenne publiera une communication sur les « *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* »<sup>769</sup> dans laquelle elle rappellera la mission que devront assurer ces institutions budgétaires indépendantes dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme de correction. Au-delà de la description de la mission, la Commission insiste sur le caractère indépendant de

---

l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessif dans les Etats membres de la zone euro.

<sup>765</sup> La France et l'Allemagne n'avaient pas respecté les règles qu'elles avaient définies.

<sup>766</sup> Article 4.1 de la directive 85/2011/UE du 8 novembre 2011.

<sup>767</sup> Diane FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Etranger, 01<sup>er</sup> juillet 2015, n°4, p.1107.

<sup>768</sup> Patrizia MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », Revue française de finances publiques, 01<sup>er</sup> mai 2014, n°126, p.99.

<sup>769</sup> « Principes communes aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », communication de la commission européenne, COM(2012) 342 final du 20 juin 2012.

ces institutions et précise comment il peut être garanti. Elle veillera également à préserver les particularités institutionnelles de chaque Etat membre. Autrement dit, ces institutions budgétaires indépendantes ne devront pas s'apparenter à de « véritables corps étrangers » qui pourraient nuire de quelque manière que ce soit aux prérogatives des Parlements nationaux<sup>770</sup>.

Le « *Two Pack* » adopté en 2013, viendra clôturer cette litanie des dispositions européennes concourant à l'instauration d'IBI. Ces dernières sont définies par le Règlement (UE) 4763/2013 comme étant des « *organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires d'un Etat membre et s'appuyant sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité* ».

On constate ainsi que l'étau européen s'est progressivement resserré autour des Etats membres de l'Union européenne. Entre 2011 et 2013, les textes qui se succèdent accordent une place de plus en plus importante aux conseils budgétaires dont la création est clairement exigée et finissent même par en définir les caractéristiques de manière précise<sup>771</sup>. Bien que la feuille de route semble toute tracée par les textes européens, il n'en demeure pas moins que ces institutions budgétaires indépendantes vont revêtir des formes très diverses (B).

## **B. La diversité des autorités budgétaires indépendantes**

Les institutions budgétaires indépendantes bien qu'exerçant de manière homogène dans la plupart des cas des fonctions en matière de prévisions, de suivi du respect des règles budgétaires ou de conseils à l'égard des décideurs politiques, sont organisées de manière très hétérogène au sein de l'Union européenne (UE).

Initialement cantonnées dans le domaine des études économiques, ces institutions budgétaires indépendantes appelées « *Fiscal Watchdogs*<sup>772</sup> » ont vu leur rôle se développer de manière importante dans le cadre de l'UE. Incontestablement, les études menées par des

---

<sup>770</sup> Diane FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Etranger, 01<sup>er</sup> juillet 2015, n°4, p.1108.

<sup>771</sup> Idem, p.1109.

organisations internationale telles que le Fonds Monétaire International (FMI) ou l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques<sup>773</sup> (OCDE) ont joué un rôle de catalyseur en fixant des règles de bonnes pratiques.

Afin de mettre en lumière l'ensemble diversifié que constituent ces institutions budgétaires « *en termes de structure, de composition, de compétences ou encore de degré de participation au processus budgétaire*<sup>774</sup> » sans toutefois tomber dans un « inventaire à la Prévert », nous allons étudier quelques exemples européens<sup>775</sup> qui pour certains ont vu le jour au cours du siècle dernier. En dépit de leur diversité, la figure prédominante en Europe est celle du « Fiscal Council ». Autrement dit, ces institutions « *ne sont pas placées auprès du Parlement mais rapprochées du Gouvernement ou d'une autre institution, ou bien n'ont pas de liens structurels avec des sujets existants*<sup>776</sup> ».

Si on prend l'exemple allemand réputé, à tort ou à raison, pour sa rigueur budgétaire, c'est le Sachverständigenrat établi en 1963 en République fédérale d'Allemagne qui est chargé de conseiller le Gouvernement et le Parlement sur les questions financières. Composé de 5 membres, son indépendance et sa réputation repose notamment sur sa composition faite d'économistes nommés par le Président fédéral sur proposition du gouvernement. Dans un pays limitrophe, la Belgique, c'est le Bureau Fédéral du Plan<sup>777</sup> qui a succédé au doyen de la catégorie, le Conseil supérieur des Finances créée en 1836. Ce conseil est étroitement associé au processus budgétaire bien qu'il ne dispose pas de pouvoir décisionnel<sup>778</sup>.

Au Danemark, c'est le Conseil économique créée en 1962 qui assure la surveillance de l'économie du pays aux côtés du Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique créé en 1945. Cet organisme dispose d'un mandat très large. Il doit en effet élaborer des prévisions à court, moyen et long terme sur le terrain macroéconomique et analyser la

---

<sup>772</sup> D'autres dénominations sont recensées ici ou là telles que « Fiscal Councils », « Independent Fiscal Watchdogs » ou encore « Fiscal Policy Councils ».

<sup>773</sup> OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique, « Principes de l'OCDE à l'usage des institutions budgétaires indépendantes », 12 février 2013.

<sup>774</sup> Op. cit., p.103.

<sup>775</sup> OCDE (2015), « Les institutions budgétaires indépendantes », dans Panorama des administrations publiques 2013, Éditions OCDE, Paris.

<sup>776</sup> Ibis, p. 104.

<sup>777</sup> Le Bureau Fédéral du Plan est rapproché de l'Institut des Comptes Nationaux.

<sup>778</sup> L. VAN MEENSEL, D. DURY, « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes », Revue économique, juin 2008, p.83.

dynamique des finances publiques. Autre rôle plus iconoclaste : il doit « *analyser les effets budgétaires des propositions contenues dans les manifestes programmatiques des partis et coalition politiques participants aux élections* »<sup>779</sup>. Il semblerait que cet organisme ait eu une influence particulièrement positive sur la responsabilisation des groupes politiques du pays.

L'exemple américain rencontre le plus de succès. Souvent présenté comme un modèle en France, le système américain de contrôle et d'évaluation repose sur une tradition institutionnelle particulière qui n'est pas transposable en France. En effet, sur ce point, la conjoncture politique et le fonctionnement des institutions jouent un rôle majeur dans la mise en place de ces « comités budgétaires ». Le Congrès américain, à la différence du Parlement français, constitue un véritable contre-pouvoir extrêmement puissant et influent. La tâche de contrôle est fortement valorisée dans la mesure où certaines enquêtes et missions sont transformées, via une communication rodée, en véritables « événements médiatiques »<sup>780</sup>. Deux outils forment l'arsenal juridique du Congrès en matière d'évaluation des politiques publiques : il s'agit du Congressional Budget Office (CBO) créée en 1974 et le Government Accountability Office (GAO) créée en 1921<sup>781</sup>. Le CBO figure parmi les institutions budgétaires indépendantes dont l'expérience a eu le plus de succès. Il est répertorié par l'OCDE. Deux fonctions lui sont assignées, à savoir, d'une part, une fonction de chiffrage (scoring), et d'autre part, une fonction de conseil et d'expertise. S'agissant de la première, le CBO doit fournir des données permettant de savoir à tout moment si l'adoption de mesures s'inscrit dans le respect de la « résolution budgétaire conjointe » adoptée par le Congrès pour une période glissante de cinq ans<sup>782</sup>. Il a un rôle de « donneur d'alerte » en cas de dépassement des crédits et c'est un parlementaire qui pourra, de manière directe, soulever la question via un point of order. La seconde fonction réside dans le fait que le CBO fournit des projections et des études économiques. Il actualise également le coût des politiques publiques en fonction de la conjoncture économique.

Face à toutes ces institutions qui ont émergées progressivement afin de contribuer au respect des règles budgétaires, on peut légitimement s'interroger sur leur efficacité.

---

<sup>779</sup> Patrizia MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », RFFP, 1<sup>er</sup> mai 2014, n°126, p.99.

<sup>780</sup> C. WALINE, P. BESROUSSEAU, B. PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, Etude de la documentation française, p.85.

<sup>781</sup> Il recevra sa dénomination actuelle en 2004. Initialement il était appelé General Accounting Office. La notion d'accountability, si elle n'a pas de traduction en français, peut faire référence à la transparence et à la responsabilité.

### **C. Le poids des nouveaux « gardiens budgétaires » dans la surveillance du respect du principe de l'équilibre budgétaire**

Souvent perçus comme une « réponse technocratique » à la crise de la représentation politique, l'efficacité de ces institutions budgétaires indépendantes est difficile à appréhender. Nous venons de voir que ces IBI reposent sur une véritable diversité tant sur le plan de leur composition, de leur statut, de leur influence interne que des moyens qui leurs sont attribués.

Si l'on procède à une simple comparaison entre le Haut conseil des finances publiques et le CBO américain, il va de soi que leurs moyens d'action ne sont pas les mêmes. Le CBO compte 235 agents hautement qualifiés tandis que le HCFP dispose d'un secrétariat permanent composé de 6 personnes exerçant à temps partiel et appartenant pour l'essentiel à la première chambre de la Cour des comptes qui est compétente sur les sujets économiques, budgétaires et financiers<sup>783</sup>. Son budget s'est élevé pour l'année 2014 à un total de 332.397€<sup>784</sup>. Celui du CBO s'est élevé en 2011 à 46,8 millions de dollars. Il convient toutefois de préciser, comme le relève le rapport d'activité 2013-2015 que le HCFP bénéficie de facilités matérielles et logistiques que lui offre son hébergement au sein de la Cour des comptes. Néanmoins, la question des moyens matériels et humains ne doit pas être le seul élément à prendre en considération dans l'appréciation de l'efficacité de ces institutions budgétaires indépendantes. La communication<sup>785</sup> joue un rôle essentiel dans un monde surmédiatisé et à l'heure du numérique. Ainsi, comme le souligne Bernard SCHWENGLER, « *l'influence des comités budgétaires sur la conduite de la politique budgétaire dépend de l'impact qu'ont leurs prises de position dans l'opinion publique ; et la réalité de cet impact est liée à un grand nombre de facteurs*<sup>786</sup> ».

Ainsi, même dans l'hypothèse où certaines institutions budgétaires indépendantes n'opèrent pas véritablement de contrôle de l'application des règles budgétaires, elles contribuent, par leurs interventions, à l'accroissement des « *effets réputationnels* » liés à l'application des règles budgétaires. Leur simple présence peut suffire à rassurer l'opinion

---

<sup>782</sup> Op. cit, p.85.

<sup>783</sup> Rapport d'activité 2013-2015 du Haut Conseil des finances publiques, mars 2015, p.30.

<sup>784</sup> 311.674€ de dépenses de personnel et 20.723€ de fonctionnement pour l'année 2014.

<sup>785</sup> J. GERSTLE, *La communication politique*, Editions Armand Colin, 2<sup>ème</sup> édition, 2008, p.39.

publique ou à constituer un gage de bonne conduite auprès des agences de notation et des marchés financiers qui scrutent la soutenabilité des finances publiques des Etats à travers le monde.

La France a créé sa propre institution budgétaire indépendante sous l'impulsion des traités européens. Comme le souligne Patrizia MAGARO, notre pays a fait un « *choix atypique et de compromis* », consistant à créer « *un organisme indépendant rattaché à la Cour des comptes et composé pour partie de magistrats mais avec l'adjonction de personnalités nommées par les autorités politiques*<sup>787</sup> ».

## **2<sup>ème</sup> § : La création d'une nouvelle autorité budgétaire française : le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP)**

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) a pour objet la mise en œuvre des dispositions budgétaires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Parmi ces dispositions figurent notamment la mise en place d'institutions indépendantes « chargées au niveau national » de « vérifier le respect des règles ».

La France a donc opté pour la création du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)<sup>788</sup> dont le rôle et l'indépendance sont strictement définis **(A)**. Installé à la Cour des comptes lors de la séance du 21 mars 2013, sa mise en place a été extrêmement rapide et permet de dresser un premier bilan mitigé dans le cadre du rapport d'activité 2013-2015 **(B)**.

---

<sup>786</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires. Un frein à l'endettement ?*, éditions De Boeck, 2014, p.32.

<sup>787</sup> V. le compte-rendu de l'audition du président du Haut Conseil des finances publiques, par la Commission des Finances du Sénat, mercredi 9 octobre 2013.

<sup>788</sup> Le chapitre III de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la Programmation et à la Gouvernance des Finances publiques contient les dispositions relatives au Haut conseil des finances publiques.

## **A. Le rôle et l'indépendance du HCFP définis par la loi organique relative à la programmation des finances publiques**

Le Haut conseil des finances publiques se voit assigner des missions importantes dans le processus budgétaire français dont l'effectivité et l'efficacité sont garanties dans un premier temps par son caractère indépendant.

### **1. Le rôle du Haut Conseil des Finances publiques**

La loi organique du 17 décembre 2012 fait du HCFP un « *organe de surveillance et de contrôle des engagements européens ainsi qu'un organe doté d'une compétence d'expertise dans le domaine des finances publiques* »<sup>789</sup>. Comme l'indique M. Didier MIGAUD, Président du HCFP, dans le rapport d'activité 2013-2015, ce Haut conseil joue déjà un rôle de premier plan dans la nouvelle gouvernance budgétaire<sup>790</sup>. Les articles 13, 14, 15, 16, 17 et 23 de la LOGFP définissent précisément ses différentes missions qui s'articulent autour de deux grands axes à savoir, d'une part, la surveillance à priori, et, d'autre part, le contrôle a posteriori.

Le HCFP est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et des estimations potentielles du Gouvernement. Autrement dit, le HCFP « *va rendre des avis sur les hypothèses macroéconomiques utilisées par le Gouvernement pour préparer les principaux textes qui régissent les finances publiques* »<sup>791</sup>.

Conformément aux dispositions de l'article 13 de la LOGFP qui concernent les projets de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du produit intérieur brut (PIB) potentiel sur lesquelles repose le PLPFP. Ainsi, au plus tard une semaine avant que le Conseil d'Etat soit saisi du PLPFP, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet, ainsi que tout autre élément pouvant lui permettre d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la

---

<sup>789</sup> Michel BOUVIER, Marie-Christine ECLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, p.483.

<sup>790</sup> Didier MIGAUD, « *Rapport d'activité 2013-2015 du Haut Conseil des Finances Publiques* », mars 2015, p.3.

France. Le Haut Conseil rendra alors un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés précédemment qui sera joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'Etat<sup>792</sup>.

Le HCFP rend aussi un avis sur le réalisme des prévisions macroéconomiques à la base du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année<sup>793</sup>. Il veillera à ce que ces prévisions soient cohérentes avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation. Le HCFP devra rendre cet avis au plus tard une semaine avant que le Conseil d'Etat soit saisi du projet de loi de finances initial.

S'agissant des projets de loi de finances rectificative (PLFR) ou des projets de loi de financement de la sécurité sociale rectificative (PLFSSR), le HCFP doit encore, conformément aux dispositions de l'article 15 de la LOGPFP, apprécier la cohérence entre le contenu du projet et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans le cadre de la loi de programmation<sup>794</sup>. Le Gouvernement doit informer sans délai le HCFP lorsqu'il prévoit de déposer un PLFR ou PLFSSR à l'Assemblée nationale. De même, lorsque le Gouvernement entend réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son projet, le HCFP doit rendre un avis. Ce dernier doit être formulé avant l'adoption définitive du projet.

Enfin, le HCFP est amené à se prononcer sur le Programme de stabilité. L'article 17 de la LOGPFP dispose que *« le HCFP est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des Etats membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Il est joint au programme de stabilité lors de cette transmission. »*

---

<sup>791</sup> Idem , p.9.

<sup>792</sup> Initialement, le HCFP ne devait se prononcer qu'avant la première lecture par l'Assemblée nationale. L'avis ne devait donc pas être joint au projet de loi lors de la transmission au Conseil d'Etat. Cette disposition a été jugée contraire à la Constitution dans la décision du Conseil constitutionnel n°2012-658 DC du 13 décembre 2012.

<sup>793</sup> Article 14 LOGPFP du 17 décembre 2012.

Il apparaît à la lecture de ces différents articles que le Haut Conseil des finances publiques se cantonne à une mission de surveillance des prévisions macroéconomiques et de cohérence de la trajectoire du solde structurel. Bien que constituant une réelle avancée dans la mesure où une institution indépendante va pouvoir critiquer publiquement la direction prise par le Gouvernement en matière budgétaire, il n'en demeure pas moins que l'examen du HCFP reste strictement limité<sup>795</sup> à une appréciation de données chiffrées. D'autres missions lui sont cependant confiées et semblent être plus concrètes et non dépourvues d'incidence tangible sur la position du Gouvernement.

Le HCFP n'est pas cantonné à un rôle de surveillance de la cohérence des prévisions gouvernementales dans le cadre des principaux textes qui régissent les finances publiques. L'article 23 de la LOPGFP<sup>796</sup> semble donner à cette institution budgétaire indépendante un peu plus de consistance. Ainsi, « *en vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.* »

Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi. Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Le caractère public des avis est très important dans la mesure où le HCFP peut porter à la connaissance de l'opinion publique les éventuelles défaillances du Gouvernement dans le cadre de l'exécution du budget et notamment des prévisions sur lesquelles ce dernier reposait. Il convient toutefois de préciser que le HCFP doit tenir compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du TSCG de nature à justifier les écarts constatés.

---

<sup>794</sup> Diane FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 1<sup>er</sup> juillet 2015 n°4, p.1110.

<sup>795</sup> Diane FROMAGE s'interrogeait sur le fait que l'examen du HCFP était certainement « trop strictement » limité à l'appréciation du réalisme des prévisions macroéconomiques de court terme et de moyen terme.

<sup>796</sup> Article 23 du chapitre IV relatif aux « dispositions relatives au mécanisme de correction ».

Dans l'hypothèse où le Haut Conseil identifierait de tels écarts, le Gouvernement est tenu par plusieurs obligations. Il doit, d'une part, exposer les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée, et, d'autre part, présenter les mesures de correction envisagées dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques<sup>797</sup>. Qui plus est, le Gouvernement est astreint à une contrainte de délai supplémentaire : il doit tenir 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<sup>798</sup>.

L'article 23 dispose qu'« un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse 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. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2. L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 14 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences. » Dans ce cas de figure, le HCFP dispose bien plus que d'un simple avis consultatif. C'est ainsi que dans ses avis n°HCFP-2013-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012 et n°HCFP-2013-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014, le Haut Conseil a pu pronostiquer des écarts importants et les confirmer par la suite. Le mécanisme de correction a donc été activé en mai 2014.

---

<sup>797</sup> Conformément aux dispositions de l'article 48 de la LOLF : « En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant : 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ; 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ; 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ; 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante (1). Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

<sup>798</sup> Diane FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 1<sup>er</sup> juillet 2015 n°4, p.1110.

Enfin, le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du TSCG concernant la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être.

Le rôle de surveillance du HCFP à l'égard du Gouvernement ne peut toutefois se faire légitimement que dans la mesure où son indépendance est strictement garantie.

## **2. Les garanties de l'indépendance du HCFP : un gage d'efficacité**

L'indépendance du HCFP a été garantie via la loi organique du 17 décembre 2012 par le prisme de plusieurs dispositions tenant à sa composition, aux modalités de désignation de ses membres, aux conditions d'exercice de leur mandat, à la place qu'occupent la majorité et l'opposition ou encore à sa place de « satellite gravitationnel » autour de la Cour des comptes.

En effet, le HCFP est composé de onze membres. Le collège, présidé par le Premier président de la Cour des comptes, Didier MIGAUD, est composé de quatre magistrats de la Cour des comptes, de cinq personnalités qualifiées et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Sur ce dernier point, on pourrait légitimement s'interroger sur l'impartialité du responsable d'une direction placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Economie, du redressement productif et du numérique et du ministre des Finances et des Comptes publics<sup>799</sup>. La présence du directeur général de l'INSEE au sein du HCFP, bien que nommé et révocable ad notum en Conseil des ministres, a été admise en raison du fait que les instances européennes reconnaissent sans conteste l'indépendance de l'INSEE. S'agissant de la composition de ce Haut Conseil, le site internet de l'institution<sup>800</sup> permet à n'importe quel citoyen d'accéder au curriculum vitae des membres – certainement afin de consolider l'expertise professionnelle de ces derniers – ainsi qu'à la déclaration publique d'intérêts prévue par l'article 11 de la LOPGFP du 17 décembre 2012.

---

<sup>799</sup> Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, Lextension édition, L.G.D.J., 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, p. 246.

<sup>800</sup> Site internet du Haut Conseil des Finances publiques : <http://www.hcfp.fr/Organisation>

Toujours dans un souci d'indépendance, « *les membres du HCFP ne sont pas rémunérés et leur mandat de cinq ans n'est pas renouvelable ou ne l'est qu'une seule fois* <sup>801</sup> » conformément aux dispositions de l'article 11 de la LOPGFP. Ces dispositions visent à garantir l'indépendance de cette institution vis-à-vis du pouvoir exécutif. De plus selon le même article, « *Dans l'exercice de leurs missions, les membres du Haut Conseil des finances publiques ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée.* » L'indépendance du HCFP est également garantie sur le plan budgétaire. En effet, conformément aux recommandations européennes, l'indépendance des crédits de financement du HCFP est assurée : ils sont gérés par son Président et regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». D'autre part, le règlement intérieur du HCFP, adopté le 21 mars 2013<sup>802</sup>, prévoit que chacun des membres du HCFP, ainsi que son rapporteur général, remettent au premier président de la Cour des comptes une déclaration d'intérêts qui devra être actualisée en cas de modification de la situation initiale. Les membres du HCFP sont également tenus au secret des délibérations et de « *toutes les informations non publiques [...] qui leur sont communiquées dans le cadre de la préparation de ses [du HCFP] avis. [En outre,] Ces obligations valent pendant toute la durée de leurs fonctions aussi bien qu'à compter de leur cessation* ». Enfin, comme le souligne Diane FROMAGE<sup>803</sup>, « *le HCFP bénéficie de l'indépendance établie de l'institution auprès de laquelle il est placé, la Cour des comptes*<sup>804</sup> ».

## **B. Le bilan du HCFP sur la sphère budgétaire nationale depuis sa création**

Dans son rapport d'activité 2013-2015, le Président du HCFP et de la Cour des comptes, Didier MIGAUD, a souligné dans son éditorial les nombreux enjeux auxquels devait faire face ce HCFP comme les concepts fragiles et particulièrement difficiles à manier sur lesquels il doit se prononcer ou encore le temps dont dispose l'institution pour se prononcer sur les textes qui lui sont soumis. Il a toutefois insisté sur le rôle qu'a pu jouer le Haut

---

<sup>801</sup> Diane FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01<sup>er</sup> juillet 2015 n°4, p.1111.

<sup>802</sup> Règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques publié au JORF du 29 mars 2013, p. 104.

<sup>803</sup> D. FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création », RDP, 1<sup>er</sup> juillet 2015, n°4, p.1107 et s.

<sup>804</sup> C. JANVIER, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », Pouvoirs, vol. 134, 3, 2010.p. 98 et s.

Conseil, institution budgétaire indépendante, dans « *la réduction des biais optimistes qui, par le passé, ont affecté les prévisions macroéconomiques et de finances publiques présentées par le Gouvernement* ». Cette action résolue, bien qu'il soit difficile de tirer un bilan après seulement trois années d'exercice, contribue, d'après le président du HCFP, à la bonne gouvernance budgétaire de la France dans la mesure où les avis du HCFP disposent d'une réelle portée, que le HCFP constitue un outil supplémentaire à la disposition des parlementaires et qu'il s'inscrit dans une démarche plus large en entretenant des relations nourries avec les institutions budgétaires indépendantes d'autres pays.

Entre 2013 et 2015, le HCFP a rendu 11 avis<sup>805</sup>. Le 1<sup>er</sup> l'a été le 15 avril 2013<sup>806</sup> et concernait les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017. Ce premier avis de neuf pages ouvre une porte vers plus de transparence dans l'élaboration des textes financiers opérée par le Gouvernement. Malgré l'absence de chiffres, l'avis présente une nouveauté importante par rapport au dialogue budgétaire qui prévalait antérieurement. En effet, le HCFP ne va pas hésiter un seul instant à critiquer ouvertement la prévision jugée trop optimiste du gouvernement: « *Le Haut Conseil prend acte du choix fait par la France de ne pas appuyer, comme le font certains pays européens de la zone euro, sa programmation des finances publiques à moyen terme sur une projection macroéconomique délibérément « plus prudente » au sens du règlement européen.* <sup>807</sup>»,

On constate rapidement à la lecture de cet avis que le HCFP est limité dans son travail dans la mesure où il ne dispose pas d'une capacité autonome de chiffrage. Cela ne fait d'ailleurs que confirmer les dispositions du règlement intérieur et notamment son article 18 qui dispose que « *en application de l'article 18 de la loi du 17 décembre 2012, le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil des finances publiques dans la préparation de ses avis. Les échanges d'informations et les modalités de travail peuvent être régis par un protocole conclu entre le Haut Conseil*

---

<sup>805</sup> Quatre ont été rendus en 2013. Six en 2014.

<sup>806</sup> Avis n°2013-01 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017. Cet avis a été communiqué au Gouvernement et au Parlement. Il a été joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.

<sup>807</sup> Avis n°2013-01 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017, p.3.

*représenté par son président et le Gouvernement.* » Cet article consacre de facto la situation de dépendance dans laquelle se trouve le HCFP face au gouvernement.

En dépit de ces reproches, une avancée importante mérite d'être soulevée à savoir que les avis du HCFP peuvent être utilisés par le Conseil constitutionnel pour vérifier la sincérité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale<sup>808</sup>. En effet, ces avis étant généralement critiques quant aux prévisions retenues par le Gouvernement, ils peuvent être utilisés pour remettre en cause une loi financière. Comme le rappelle Diane FROMAGE, l'avis rendu par le HCFP à propos des projets de loi de finances et de lois de financement de la sécurité sociale pour l'année 2014<sup>809</sup> a pu être utilisé pour remettre en cause la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale devant le Conseil constitutionnel. C'est ainsi que les députés requérants ont estimé la loi insincère compte tenu de l'avis du HCFP et de la réduction des recettes suite à l'introduction de certaines modifications<sup>810</sup>.

La création du HCFP participe également au renforcement de l'information des parlementaires qui sont ainsi plus à même d'exercer leurs prérogatives en matière budgétaire<sup>811</sup>. En effet, le Parlement a souvent été victime d'une certaine réticence des administrations à fournir des informations financières et budgétaires ce qui entravait d'une certaine manière son contrôle.

Il est vrai que la loi organique relative aux lois de finances de 2001 mais aussi la loi organique relative à aux lois de financement de la sécurité sociale de 2005 ont acté un changement significatif en la matière. Le Parlement a ainsi vu son information considérablement renforcée. La loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 et plus précisément la création du Haut Conseil des finances publiques sont venues apporter une pierre supplémentaire à l'édification et au renforcement de cette information parlementaire particulièrement essentielle au contrôle. En effet, les avis rendus par le Haut Conseil permettent au Parlement de mieux appréhender les lois financières en ayant un point de vue extérieur et indépendant sur les choix du

---

<sup>808</sup> D. FROMAGE, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01<sup>er</sup> juillet 2015, n°4, p.1112.

<sup>809</sup> Avis n°2013-04 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014.

<sup>810</sup> Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013.

<sup>811</sup> Idem p. 1114.

Gouvernement. Ils permettent aussi et surtout de vérifier si les prévisions gouvernementales sont conformes aux engagements pris au niveau européen.

Le HCFP entretient une relation particulière avec le Parlement. Il faut dire qu'il est rattaché à la Cour des comptes, institution placée à équidistance entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et qui se voit confier un rôle d'assistance à l'égard des parlementaires sur le fondement de l'article 47-2. S'il était encore utile d'apporter des précisions pour justifier cette forte proximité, on pourrait rappeler les dispositions de l'article 20 de la loi organique de 2012 : « *Le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.* » ou encore le parcours de l'actuel premier Président de la Cour des comptes qui a été parlementaire et notamment président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Enfin, il est important de rappeler que le Parlement procède à la nomination de quatre membres sur les onze qui composent le HCFP.

Ainsi, le HCFP est un outil supplémentaire pour le Parlement et complémentaire à la Cour des comptes. Autrement dit, un triangle vertueux a vu le jour entre ces trois institutions avec pour corollaire une meilleure information parlementaire qui débouche de facto sur un pouvoir de contrôle du Parlement significativement renforcé.

Dans son rapport d'activité 2013-2015, le HCFP a insisté sur « *les relations nourries* » qu'entretient le Haut Conseil « *avec les institutions budgétaires indépendantes d'autres pays, soit dans un cadre bilatéral soit dans un cadre multilatéral* <sup>812</sup> ». Cette information reléguée en page 27 peut paraître de prime abord anecdotique ou trop technique au regard de l'importance du respect des règles budgétaires. Or, il apparaît pourtant primordial que le HCFP s'inscrive dans une démarche d'échanges et de dialogues avec ses homologues. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) s'est fait un point d'honneur à organiser chaque année depuis 2009 une réunion des responsables budgétaires des parlements et des institutions budgétaires indépendantes des trente-quatre pays membres de l'organisation. Entre gouvernance des finances publiques, sujets économiques, sujets plus pratiques comme l'accès à l'information ou les modes de communication, ces réunions permettent une véritable interaction et surtout d'échanger sur les bonnes pratiques.

---

<sup>812</sup> Rapport d'activité 2013-2015 du HCFP, mars 2015, p.27.

La Commission européenne a pris l'initiative, depuis 2013, de convier les IBI à des réunions régulières afin d'évoquer des sujets d'intérêt commun comme les règles budgétaires européennes mises en place par les traités européens et qui astreignent les Etats à des contraintes particulières. On parle alors de « réseau EUNIFI<sup>813</sup> » (EU Network of Independent Fiscal Institutions). Ces réunions sont utiles dans la mesure où les institutions budgétaires sont informées sur les textes européens et leur application, ainsi que sur les méthodes de calcul de la Commission. Depuis 2015, ces réunions organisées annuellement le sont sur une base semestrielle. A côté de ces réunions s'inscrivant dans le cadre d'un réseau placé sous l'étroite houlette des institutions européennes subsiste un réseau informel mis en place en 2013. L'objectif ainsi recherché, d'après le rapport d'activité 2013-2015, est de favoriser les échanges d'informations entre institutions sur leurs pratiques, sur leur lecture des textes européens mais aussi sur les difficultés rencontrées dans l'exercice de leur mandat. Fruit de ces échanges : la mise en place d'un accès rapide à la documentation méthodologique sur le fonctionnement du Pacte de stabilité et de croissance. Ce réseau informel pourrait à terme, selon les dires du rapport, conduire à ce que des « *liens se nouent au sein du réseau* » qui « *pourraient déboucher sur des relations plus formalisées, dans la perspective d'un plus grand multilatéralisme de la procédure budgétaire.* »

Ces démarches de rapprochement entre institutions budgétaires ne peuvent qu'aller dans le bon sens. Il s'agit là de travailler en commun pour renforcer la mise en œuvre et le contrôle de l'application des règles budgétaires européennes et nationales. En dépit de ces points positifs, le HCFP recèle un certain nombre de faiblesses.

### **C. Les faiblesses du cadre juridique du HCFP**

Le Haut Conseil des Finances Publiques, bien qu'ayant réussi à s'imposer rapidement sur la scène nationale en émettant des avis critiques à l'égard de la politique budgétaire menée par le Gouvernement et ainsi conforter son impartialité, est sujet à quelques faiblesses que les trois premières années de fonctionnement ont pu mettre en évidence. Parmi ces défauts

---

<sup>813</sup> Agnès BENASSY-QUERE, Xavier RAGOT, « Pour une politique macroéconomique d'ensemble en zone euro », *Notes du conseil d'analyse économique* 2015/2 (n° 21), p. 1-12. DOI 10.3917/ncae.021.0001.

figurent notamment la question de la saisine du HCFP, des travaux contraints par des délais très courts ou encore le rôle minoré de ce dernier dans le mécanisme de correction

Dans le cadre de son premier avis, le HCFP ne manque pas de préciser qu'il a été saisi « *d'éléments de cadrage macroéconomiques moins détaillés que prévu par le règlement du Conseil de 1997 (...) des éléments complémentaires ont été apportés ultérieurement à [sa demande] (...) par le ministère de l'économie et des finances. Des données succinctes de finances publiques lui ont été transmises tardivement.*<sup>814</sup> » La question des délais très courts dans lesquels le HCFP est amené à se prononcer et mentionnée dès le premier avis fera également l'objet d'un développement de la part du président, Didier MIGAUD, dans l'éditorial du premier rapport d'activité 2013-2015. Ce dernier précisant : « *Le temps, dont dispose le Haut Conseil pour se prononcer sur les textes qui lui sont soumis – sept jours à peine en moyenne – est particulièrement court* ».

## **Sous-chapitre II : Les contrôles supranationaux des règles budgétaires**

De nombreuses règles budgétaires ont été instaurées au niveau européen mais aussi au niveau national. Certaines institutions européennes sont chargées de surveiller la mise en œuvre des règles budgétaires. Elles constituent par moment des éléments incontournables de la discipline budgétaire européenne.

Tantôt ce contrôle supranational des règles budgétaires pourra être exercé par la Commission européenne (1<sup>er</sup> §), tantôt par la Cour de justice de l'Union européenne (2<sup>ème</sup> §) ou encore indirectement par les agences de notation (3<sup>ème</sup> §).

---

<sup>814</sup> Avis n°2013-01 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017, p.2.

## **Section 1 : Le poids de la Commission européenne**

La Commission européenne<sup>815</sup> joue un rôle essentiel dans le contrôle de certaines règles budgétaires appliquées au niveau national à savoir notamment celles impulsées au niveau supranational. C'est ainsi que le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997 comporte un ensemble de règles visant à faire en sorte que les Etats membres de l'Union européenne préservent des finances publiques saines et coordonnent leurs politiques budgétaires. Ce pacte comporte des règles budgétaires aux approches différentes. Certaines de ces règles visent à éviter que les politiques budgétaires ne prennent des orientations susceptibles de poser problème. D'autres doivent permettre de corriger les déficits budgétaires excessifs ou de réduire les dettes publiques trop élevées. Cette mission de surveillance attribuée à la Commission européenne repose sur trois étapes clés à savoir : le suivi (**1<sup>er</sup>§**), la prévention (**2<sup>ème</sup>§**) et la correction (**3<sup>ème</sup>§**). Le cadre de gouvernance économique de l'Union européenne est mis en œuvre suivant un cycle annuel, divisé en deux parties: le semestre européen et le semestre national.

### **1<sup>er</sup>§ : Le suivi effectué par la Commission européenne**

La Commission européenne suit de près l'évolution de la situation économique dans les États membres de l'Union européenne et dans le monde. Elle surveille les problèmes potentiels, tels que des politiques risquées ou non viables ou un recul de la compétitivité. Pour ce faire, elle utilise plusieurs moyens mis à sa disposition à savoir des analyses régulières d'un large éventail de données économiques nationales et internationales, des prévisions pour de nombreux indicateurs économiques tels que la croissance du PIB, l'inflation et le chômage, les évaluations des budgets nationaux ou encore l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence et des programmes nationaux de réforme.

En outre, la Commission européenne publie chaque année deux grands rapports économiques qui contribuent à recenser et à corriger les problèmes économiques. Il s'agit, d'une part, de l'examen annuel de la croissance, et, d'autre part, du rapport sur le mécanisme d'alerte.

---

<sup>815</sup> *La Commission européenne. Culture, politiques, paradigmes.* Revue française de science politique, 1996/3, Vol.46, Presses de Science Po, 180 pages.

Publié vers la fin de l'année, l'examen annuel de la croissance analyse les progrès réalisés par l'Union européenne pour atteindre ses objectifs stratégiques à long terme et fournit une évaluation approfondie des tendances macroéconomiques et en matière d'emploi. Il définit ainsi les priorités de l'Union européenne pour l'année à venir. Le rapport sur le mécanisme d'alerte détermine les pays susceptibles de connaître des déséquilibres, tels qu'une baisse de la compétitivité ou des bulles immobilières, qui risquent de nuire à certains États membres ou à l'Union économique et monétaire s'ils ne sont pas corrigés. Ces diagnostics sont examinés par les États membres de l'Union européenne. Les pays concernés font ensuite l'objet d'un bilan approfondi afin de déterminer si un déséquilibre existe et d'en étudier l'origine, la nature et la gravité.

## **2<sup>ème</sup> § : La prévention menée par la Commission européenne**

Afin d'éviter que les problèmes économiques ne s'aggravent et n'affectent d'autres pays, les États membres ont adopté un large éventail de règles destinées à garantir la qualité et la validité de leurs politiques économiques. Tous les États membres se sont engagés, en vertu du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), à maintenir des finances publiques saines, indispensables à une croissance économique durable et à la stabilité financière. Pour maintenir leur politique budgétaire sur la bonne voie, les pays de l'Union européenne définissent des objectifs budgétaires, appelés objectifs à moyen terme (OMT), qui visent à garantir la viabilité à long terme des finances publiques et de la charge de la dette. Cet objectif à moyen terme est présenté par les États membres de manière différente selon que ces États se trouvent ou non dans la zone euro. Pour ceux qui font partie de cette zone, cet objectif est présenté dans leur programme de stabilité. Pour les autres, on le retrouve dans leur programme de convergence.

En avril, tous les États membres présentent à la Commission les mesures budgétaires qu'ils entendent mettre en œuvre afin de satisfaire à leurs engagements. Ceux qui utilisent l'euro le font au moyen de «*programmes de stabilité*», tandis que les autres présentent des «*programmes de convergence*». Parallèlement, tous les pays de l'Union européenne présentent des «programmes nationaux de réforme» dans lesquels ils détaillent les réformes structurelles qu'ils envisagent d'entreprendre pour stimuler la croissance et l'emploi. La Commission analyse les deux programmes de chaque pays et leur adresse ensuite des

recommandations spécifiques. Les États membres examinent ces recommandations avec la Commission et entre eux avant de les intégrer dans leurs politiques nationales avec leurs parlements. Les États membres de l'Union européenne fondent leurs budgets sur un ensemble de priorités fixées d'un commun accord pour faire face aux risques et aux enjeux économiques identifiés par la Commission européenne.

Cet exercice de coordination et de surveillance est encore plus contraignant pour les États membres de la zone euro: ils doivent présenter à la Commission et à leurs partenaires de la zone des projets de plans budgétaires pour l'année suivante. Si ces politiques budgétaires sont irréalistes et/ou représentent des menaces graves, ils peuvent être invités à présenter un projet de plan budgétaire révisé.

Il est indispensable de disposer de données fiables pour prendre des décisions éclairées en matière de politique économique afin de gagner la confiance des partenaires internationaux, des investisseurs, des entreprises et des acteurs du marché. Les règles européennes garantissent ainsi la collecte de statistiques fiables par les États membres en fixant des normes élevées en matière de méthodologie, de qualité, de transparence et d'indépendance.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ou «pacte budgétaire», qui a été signé par la grande majorité des pays de l'Union européenne, consacre l'objectif de budgets nationaux équilibrés. Il limite l'ampleur des déficits à 0,5 % du PIB par an et appelle à la mise en place de politiques automatiques pour corriger tout écart significatif. L'Union européenne dispose également de règles pour encourager la stabilité économique en empêchant des déséquilibres macroéconomiques dangereux. La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques veille à ce que les États membres interviennent lorsque l'évolution de leur économie risque de nuire aux autres économies de l'Union européenne et en discutent avec la Commission et les autres pays de l'Union européenne.

### **3<sup>ème</sup> § : Le rôle de la Commission européenne dans les mesures correctrices**

Le système européen de règles économiques est encore renforcé par des dispositions visant à garantir leur application et à s'assurer que les États membres prennent des mesures

efficaces pour corriger les problèmes économiques. Pour ce faire, deux procédures ont été instaurées à savoir, d'une part, la procédure pour déficit public excessif (**A**), et, d'autre part, la procédure pour déséquilibre excessif (**B**).

### **A. La procédure pour déficit public excessif (DPE)**

Les États membres qui enregistrent des déficits budgétaires supérieurs à 3 % du PIB, ou qui ne parviennent pas à réduire leur dette publique sous la barre des 60 % du PIB, à un rythme satisfaisant, sont soumis à ce que l'on appelle la procédure concernant les déficits excessifs (PDE).

Dans le cadre de la PDE, les États membres s'engagent à ramener le niveau excessif de leur dette ou de leur déficit à des niveaux raisonnables. Ils peuvent faire l'objet d'avertissements et, en dernier ressort, de sanctions telles que des amendes pouvant aller jusqu'à 0,2 % de leur PIB, s'ils persistent à ne pas prendre d'action appropriée pour corriger leur déficit ou leur dette. Les subventions régionales dont ils bénéficient au titre du «Fonds de cohésion» de l'UE peuvent également être suspendues. L'UE peut adresser des recommandations aux États membres chaque fois que la situation le justifie.

### **B. La procédure pour déséquilibre excessif**

Conformément à la procédure concernant les déséquilibres excessifs mise en place en 2011, qui relève de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, les États membres concernés doivent présenter des plans de mesures correctives assortis d'une feuille de route et d'échéances précises.

La procédure de déficit excessif est prévue par l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle sous-tend le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance de l'UE. Les pays de l'UE doivent apporter la preuve de finances publiques saines et remplir deux critères à savoir, d'une part, le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 3 % du produit intérieur brut (PIB) et, d'autre part, la dette publique ne doit pas dépasser 60 % du PIB.

Un programme de stabilité ou de convergence doit inclure les objectifs budgétaires nationaux à moyen terme, ainsi que des informations sur les moyens d'y parvenir. Il doit également contenir une analyse des effets des variations des principales hypothèses économiques qui sous-tendent la position fiscale du pays. Les programmes sont examinés par la Commission. Si les critères ne sont pas remplis, une procédure de déficit excessif est lancée par le Conseil sur la base de recommandations formulées par la Commission.

La procédure de déficit excessif prévoit que le pays concerné fournisse un plan des mesures et des politiques correctives envisagées, ainsi qu'un calendrier relatif à leur réalisation. Les pays de la zone euro qui ne suivent pas les recommandations formulées sont passibles d'une amende.

Les modalités de mise en œuvre de cette procédure sont définies par le règlement précité n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997<sup>816</sup>. Ce règlement précise à quelles conditions un déficit peut ne pas être excessif, mais être considéré comme exceptionnel et temporaire. Il faut pour cela qu'il résulte « *d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière de ses administrations publiques* » ou qu'il soit « *consécutif à une grave récession économique* ». Cette dernière se produit lorsque le PIB réel de l'Etat membre « *enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 %* ».

Le Conseil est cependant incité à tenir compte « *dans son évaluation globale, des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, lui indiquant qu'une baisse annuelle du produit intérieur brut de moins de 2 % en termes réels est néanmoins exceptionnelle, eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens* ». Ceux-ci sont, en particulier, « *le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé* ». Dans la résolution citée ci-avant, les Etats se sont engagés à ne pas invoquer le bénéfice de cette dernière disposition lorsque la baisse annuelle du PIB réel serait inférieure à 0,75 %.

Lorsque des sanctions sont décidées contre un Etat membre, le Conseil doit, « *en principe* », exiger que cet Etat « *effectue un dépôt non porteur d'intérêts* ». Ce dépôt est, « *en principe* » converti en amende « *dans les deux années suivant la décision d'imposer la constitution du dépôt* » si le déficit excessif n'a pas été corrigé.

Les États membres de la zone euro encourrent une amende équivalente à 0,1 % du PIB s'ils n'interviennent pas pour corriger de graves déséquilibres macroéconomiques, tels que des déficits ou des excédents commerciaux extrêmes et persistants, si ceux-ci sont jugés préjudiciables et constituent une menace pour d'autres États membres. La décision de sanctionner un État membre est proposée par la Commission européenne et ne peut être bloquée que si une large majorité de pays s'y opposent.

## **Section 2 : Le contrôle juridictionnel anecdotique opéré par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)**

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) est l'institution juridictionnelle de l'Union européenne dont la mission consiste à assurer « *le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités* ». Dans le cadre de cette mission, la Cour est chargée du contrôle de la légalité des actes des institutions de l'Union européenne. Elle veille au respect, par les États membres, des obligations qui découlent des traités. Elle va également interpréter le droit de l'Union à la demande des juges nationaux. Autrement dit, la CJUE constitue l'autorité judiciaire de l'Union européenne et veille, en collaboration avec les juridictions des États membres, à l'application et à l'interprétation uniforme du droit communautaire.

Face à l'échec des États membres et des instances communautaires à respecter et à faire respecter les critères de convergence du traité de Maastricht de 1992 complétés par le Pacte de stabilité et de croissance de 1997, c'est l'article 3 du TSCG signé en mars 2012 qui instaure une « règle d'or budgétaire »<sup>817</sup>. Il fixe les principales dispositions ayant trait à la discipline budgétaire. C'est ainsi qu'est posé le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. La limite du déficit structurel autorisé est portée de 1 % à 0,5 %, Chaque État membre doit veiller à assurer une convergence rapide vers son « objectif à moyen terme » respectif. Des exceptions à la règle sont posées pour ne pas aboutir à un cadre trop rigide : c'est le cas, d'une part, lorsque des circonstances exceptionnelles se

---

<sup>816</sup> Règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>817</sup> P. BERTINI, « Prélèvements obligatoires, déficits publics et dette publique : des concepts largement conventionnels et vecteurs d'idéologie », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2014, n°125, p. 187.

produisent et sur lesquelles le gouvernement n'a pas de prise et, d'autre part, les Etats dont la dette publique est inférieure à 60 % du PIB peuvent avoir un déficit structurel de 1 %. L'article 4 du TSCG précise qu'en cas d'excès de dette par rapport à la référence des 60 % du PIB, l'écart doit se réduire au rythme moyen d'un vingtième par an, calculé sur les trois dernières années, ou sur les deux dernières et l'année en cours. Pour un État membre soumis à une procédure de déficit excessif au 8 novembre 2011, et pendant trois ans à compter de la correction de ce déficit, cette règle sera considérée comme remplie s'il réalise des « progrès suffisants » en vue de la référence des 60 % du PIB.

La véritable nouveauté apportée par le traité par rapport au droit européen en vigueur, qui prévoyait déjà le respect par les États membres d'une règle d'équilibre structurel dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, est l'obligation pour les États membres de transposer cette règle au niveau national et de mettre en place des procédures internes en garantissant le respect. Le Traité sur la Stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire prévoit que le respect de la règle d'équilibre budgétaire soit surveillé par un organe indépendant. Pour la France, le contrôle de l'application de la « règle d'or » au niveau national sera effectué par le Haut Conseil des finances publiques évoqué précédemment. Néanmoins, s'agissant du contrôle de l'application de la règle à l'échelle supranationale, l'article 8 du TSCG prévoit la possibilité d'un recours devant la Cour de Justice de l'Union Européenne. Cette dernière peut être saisie par la Commission européenne ou par un Etat membre s'il estime qu'un Etat n'a pas bien transposé cette règle budgétaire dans son droit interne<sup>818</sup>. La transposition en droit interne fera l'objet d'une vérification par la Cour de Justice de l'Union européenne. Ces stipulations n'ont pas manqué de susciter l'émoi de certains commentateurs estimant que la CJUE se voyait ainsi dotée d'un droit d'ingérence dans les budgets nationaux. En raison du caractère contraignant des arrêts de la Cour, lorsque celle-ci estimerait que les prescriptions du TSCG ne sont pas respectées, cela pourrait alors être suivi de sanctions financières si l'État membre concerné ne s'y conforme pas, dans la limite de 0,1% de son PIB. Leur produit serait versé au budget de l'Union européenne, ou au Mécanisme européen de stabilité (MES) si l'État défaillant est membre de la zone euro<sup>819</sup>.

---

<sup>818</sup> F. QUEROL, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », RFFP, 01<sup>er</sup> septembre 2012, n°119, p.147.

<sup>819</sup> J.B. MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », RFFP, 01<sup>er</sup> novembre 2012, n°120, p.167.

Afin de mieux comprendre l'octroi de cette compétence par le TSCG, il faut revenir au point de départ de ce dispositif qui repose sur un compromis entre la France et l'Allemagne. En effet, lors d'une réunion en date du 5 décembre 2011, la chancelière allemande, Angela MERKEL, appelait à ce que la Cour reçoive la compétence d'annuler un budget national contraire à la règle d'équilibre. Le président français, Nicolas SARKOZY, s'est opposé à ce principe. Il fut ainsi décidé que seule l'obligation de transposer la règle d'équilibre budgétaire dans le droit national serait susceptible d'un recours devant la CJUE<sup>820</sup>.

On constate rapidement que le rôle de la Cour est cantonné à un simple contrôle de la bonne transposition en droit interne d'une règle budgétaire. Il ne s'agit pas pour elle de vérifier si la règle à proprement parlée est respectée par un Etat et de le sanctionner dans le cas où elle ne le serait pas. Ainsi, il apparaît que le contrôle juridictionnel opéré par la CJUE participe bien à la discipline budgétaire européenne mais de manière très anecdotique par comparaison aux véritables enjeux que constitue la réduction des déficits publics et de la dette publique. Et ce d'autant plus que cette procédure n'a pas été utilisée. A l'inverse, plus anecdotique que les agences de notation voire parfois les marchés financiers s'apparentent à de véritables contrôleurs ou surveillants de la politique budgétaire des Etats.

### **Section 3 : Le contrôle officieux exercé par les agences de notation sur les programmes de redressement des finances publiques et de l'endettement public**

Le rôle des agences de notation, bien qu'il soit controversé, est pourtant bien réel pour ce qui concerne la question des déficits et de l'endettement publics. En effet, ces agences ont pour tâche de « *fournir aux investisseurs une évaluation indépendante de la qualité de crédit des différents émetteurs et de le faire sur une échelle de notation commune à tous les émetteurs* »<sup>821</sup>. Les agences ont un fonctionnement particulier et ne sont pas dépourvus de toute faille (A). Leur impact sur les politiques budgétaires est réel dans la mesure où leur appréciation des programmes de redressement des finances publiques et de maîtrise de la dette publique est devenue incontournable<sup>822</sup>. Leur notation, souvent décriée, a parfois eu des

---

<sup>820</sup> J.-V. LOUIS, « Un traité vite fait, bien fait ? », Revue trimestrielle de droit européen, 2012, p. 5.

<sup>821</sup> A. DIMITRIJEVIC, « La place des agences de notation au sein du système financier », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.187.

<sup>822</sup> P. AUBERGER, « Le financement de la dette publique en période de crise », RFFP, 01<sup>er</sup> avril 2011, n° SPECIAL MAROC, p.105.

retentissements importants sur la politique budgétaire de certains Etats ce qui n'a pas été sans déclencher une certaine animosité à leur égard (B).

### **A. Le rôle critique des agences de notation et leur poids au niveau des politiques budgétaires**

Un rapport du Sénat de 2012 donne la définition suivante des agences de notation : il s'agit d' « *une entité qui exerce une activité d'évaluation indépendante, selon une méthodologie qui lui est propre, publique ou non, conduisant à l'émission d'une opinion sous forme de note*<sup>823</sup> ». Ce même rapport précise que « *certaines agences notent les stratégies et comportements des entreprises en termes de politique sociale, d'environnement ou de gouvernement d'entreprise* ». Ces agences sont également chargées d'évaluer le risque de crédit autrement dit le risque de défaut d'un émetteur sur ses dettes financières. Pas moins de 130 agences de notation financière sont recensées dans le monde et n'exercent pour beaucoup que dans un pays ou un secteur donné<sup>824</sup>.

Les trois plus grandes agences de notations, Moody's, Standard and Poor's et Fitch Ratings accaparent près de 95% des notations d'obligations<sup>825</sup>. Cette forte concentration du secteur de la notation n'est pas sans soulever un certain nombre d'interrogations quant à la qualité des notes attribuées<sup>826</sup>. L'opacité des méthodes de notation<sup>827</sup> sont vivement remises en cause car aucune précision n'est apportée quant aux principales variables prises en compte pour juger la solvabilité d'un Etat par exemple.

Le mode de rémunération de ces agences laisse à penser que des conflits d'intérêts sont récurrents et que leur objectivité peut être aisément remise en cause étant donné que les revenus de ces agences proviennent essentiellement des émetteurs de dette qu'elles notent. Autrement dit, c'est l'Etat qui paye l'agence pour obtenir sa propre note.

---

<sup>823</sup> Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notations », F. ESPAGNAC, A. de MONTESQUIOU, Sénateurs, 18 juin 2012, p.11.

<sup>824</sup> Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notations », F. ESPAGNAC, A. de MONTESQUIOU, Sénateurs, 18 juin 2012, p.11.

<sup>825</sup> L. ROBEQUAIN, « Les agences de notation en plein boom, malgré des abus qui perdurent », Les échos, 27 mars 2016, site internet [www.lesechos.fr](http://www.lesechos.fr).

<sup>826</sup> N. GAILLARD, *Les agences de notation*, Collection Repères, éditions La Découverte, 2010, p.3.

<sup>827</sup> A. DIMITRIJEVIC, « La place des agences de notation au sein du système financier », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.187.

L'efficacité de ces agences de notation a pu être contestée à plusieurs reprises. Ce fut le cas notamment lorsqu'elles se sont avérées incapables d'anticiper les dégradations brutales de solvabilité des emprunteurs. C'est ainsi qu'un certain nombre d'entreprises qui sont tombées en cessation de paiement à la suite des crises de 2001 et 2008 étaient considérées par ces agences comme parfaitement solvables<sup>828</sup>. Qui plus est, certaines décisions prises par ces agences ont eu de lourdes conséquences. Avec la crise économique et financière de 2008, et comme le relève le rapport du Sénat de 2012, l'attention des médias et des autorités politiques s'est portée sur la question de la notation des dettes souveraines<sup>829</sup>. Le 5 août 2011, l'agence Standard and Poor's a décidé de dégrader la note de l'Etat fédéral américain de AAA à AA+ avec perspective négative. Cette baisse de notation a débouché sur de vifs échanges entre l'agence et le Trésor Américain. Ce dernier estimait que Standard and Poor's avait commis des erreurs dans ses projections relatives à l'évolution de la dette publique des Etats-Unis<sup>830</sup>.

Enfin, ces agences sont souvent critiquées parce qu'elles ont une fâcheuse tendance à « surréagir » une fois que les crises sont confirmées<sup>831</sup>. En effet, pour montrer qu'elles savent prendre en compte d'importants changements économiques, elles n'hésitent pas à procéder à des abaissements de notation ce qui n'est pas sans contribuer à aggraver les crises. L'exemple emblématique est celui de la crise grecque. Au début de l'année 2012, cette crise a donné lieu à un défaut partiel. Il apparaît que dans cette affaire, les agences de notation ont tardé à dégrader la note de la Grèce<sup>832</sup>. Le rapport sénatorial de 2012 précise que « *ces agences ont sans doute sous-estimé les conséquences de l'augmentation de la dette publique grecque sur le risque de défaut du pays* » ainsi que « *les problèmes structurels de l'économie grecque, notamment sa perte de compétitivité et la difficulté de l'Etat à percevoir l'impôt* ». <sup>833</sup>

---

<sup>828</sup> Le cas « Enron » : l'entreprise « Enron » créée en 1985 à la suite à la fusion de deux entreprises exploitant des gazoducs. Avec un chiffre d'affaires de 100 milliards de dollars en 2000, cette entreprise était classée en 6<sup>ème</sup> position dans le secteur de l'énergie. Le 2 décembre 2001, un an après, l'entreprise faisait faillite.

<sup>829</sup> Op. cit., p.99.

<sup>830</sup> Pour l'agence, la dette s'élevait à 93% du PIB en 2021. Pour le Trésor, elle était de 85% du PIB soit un écart correspondant à 2.000 milliards d'euros. Après une série d'échanges entre les deux structures, l'agence finit par reconnaître dans un communiqué que le scénario du Trésor était plus cohérent que le sien.

<sup>831</sup> N. GAILLARD, *Les agences de notation*, Collection Repères, éditions La Découverte, 2010, p.4.

<sup>832</sup> Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notations », F. ESPAGNAC, A. de MONTESQUIOU, Sénateurs, 18 juin 2012, p.102.

<sup>833</sup> La Grèce en porte en partie la responsabilité étant donné qu'elle a dissimulé le poids réel de son endettement jusqu'en 2009.

Ce n'est que dans un deuxième temps que les agences ont réagi en dégradant brutalement et de manière rapprochée la note de la dette grecque<sup>834</sup>. Cette « surréaction » a entravé les efforts d'assainissement budgétaire engagés par le gouvernement grec. De plus, cela a eu un impact considérable sur les politiques budgétaires des autres Etats qui, face à la rumeur d'une restructuration d'autres dettes souveraines, ont mis en place des politiques d'austérité ou de rigueur budgétaires.

Face à toutes ces critiques, les dirigeants européens souhaitent encadrer davantage ces agences de notations pour remédier à leurs nombreux dysfonctionnements **(B)**.

## **B. La volonté d'encadrer davantage les agences de notation**

Les agences de notation sont souvent montrées du doigt<sup>835</sup> et ce pour plusieurs raisons. En dépit d'une définition juridique européenne de la notation prévue par l'article 3 du règlement européen du 16 septembre 2009<sup>836</sup>, ces agences de notation ne font l'objet que d'un très faible encadrement juridique.

Quelques années avant ce règlement européen, le paragraphe 5 de l'article 6 de la directive 2003/6/C.E. du Parlement européen et du Conseil des opérations d'initiés<sup>837</sup> énonce que les « *Etats membres s'assurent qu'il existe une réglementation appropriée pour garantir que les personnes qui réalisent ou diffusent des travaux de recherche concernant les instruments financiers ou des émetteurs d'instruments financiers (...) veillent, avec une attention raisonnable, à ce que l'information soit présentée de manière équitable et mentionnent leurs intérêts ou l'existence de conflits d'intérêts en rapport avec les instruments financiers auxquels se rapporte cette information* ». Il y a donc une réelle volonté d'encadrer les analystes financiers. S'agissant des agences de notations, la loi est beaucoup moins

---

<sup>834</sup> La note grecque a été inchangée entre 2003 et 2009. L'agence Moody's l'a dégradée de neuf crans dans les quinze mois qui ont suivi. L'ampleur de ce phénomène a été relevé dans le rapport n°21 de la Chambre des Lords, « Sovereign credit ratings : shooting the messenger ? », session 2010-2012, p.16.

<sup>835</sup> L. FAUGEROLAS, « Les agences de notation : un nouveau bouc émissaire ? », Bulletin Joly Bourse, 01<sup>er</sup> novembre 2011, n°11, p.573.

<sup>836</sup> Règlement (CE) n°1060/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit, JOUE du 17 novembre 2009.

<sup>837</sup> Dite directive « abus de marché ».

contraignante<sup>838</sup>. En effet, le législateur français<sup>839</sup> demande simplement à l'Autorité des Marchés financiers (AMF)<sup>840</sup> de formuler un rapport sur l'incidence de la notation des agences à l'égard des marchés à l'image de ce que la loi américaine dite « Sarbanes Oxley »<sup>841</sup> demande au Security and Exchange Commission<sup>842</sup> (S.E.C.). Au delà de la formulation d'un rapport, l'AMF se voit confier le soin de mettre en place au regard des évolutions internationales de la réglementation en la matière, un statut des agences de notation. Cette autorité indépendante se voit confier par l'article L.544-4 du Code monétaire et financier<sup>843</sup> une mission de rapporteur quant à l'exercice des activités professionnelles des agences de notation. Dès son premier rapport, au titre de l'année 2004, l'AMF a considéré que la demande faite par le Parlement ne pouvait consister en un véritable contrôle des agences<sup>844</sup>. Elle a ainsi précisé qu'il n'était « *pas possible de lui confier une mission de contrôle sur les agences de notation dans la mesure où celles-ci proposent des notations d'ordre général sur les entreprises et ont toutes leur siège ou leurs équipes à l'étranger* » et que « *dans ces conditions, un contrôle assez rigoureux (...) est impossible* ».

Il faudra attendre un an après la crise des subprimes de 2008 pour que le choix de réglementer les activités des agences de notation soit opéré. Il sera matérialisé par le règlement européen sur les agences de notation de 2009 mentionné précédemment. Les rapports rédigés par l'AMF sont loin de constituer un véritable instrument de contrôle en raison notamment des difficultés rencontrées afin de consolider les diverses données des agences de notation qui sont par nature extrêmement hétérogènes. Cette hétérogénéité n'est

---

<sup>838</sup> B. LEBARS, « Adoption d'un statut des services d'analyses financière et des agences de notation », Petites affiches, 14 novembre 2003, n°228.

<sup>839</sup> La loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière (dite loi « LSF »), article 42, ajoute un chapitre IV, intitulé : « Service d'analyse financière et agences de notation », le titre V du livre V du Code monétaire et financier.

<sup>840</sup> L'AMF est une autorité publique française indépendante créée par la loi n°2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière et qui a pour mission de veiller à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers, à l'information des investisseurs, au bon fonctionnement des marchés d'instruments financiers.

<sup>841</sup> Loi du 30 juillet 2002 imposant à toutes les entreprises cotées aux Etats-Unis de présenter au S.E.C des comptes certifiés par leurs dirigeants.

<sup>842</sup> La S.E.C. est un organisme fédéral américain en charge de la réglementation et du contrôle des marchés financiers créé le 6 juin 1934.

<sup>843</sup> L'article L.544-4 du CMF dispose alors : « *L'Autorité des marchés financiers publie chaque année un rapport sur le rôle des agences de notation, leurs règles déontologiques, la transparence de leurs méthodes et l'impact de leur activité sur les émetteurs et les marchés financiers.* » Version en vigueur du 2 août 2003 au 1<sup>er</sup> novembre 2007. Depuis la loi du 28 janvier 2013<sup>843</sup>, ce même article L.544-4 dispose : « *L'Autorité des marchés financiers est l'autorité compétente au sens du règlement (CE) n° 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, sur les agences de notation de crédit* ».

<sup>844</sup> Rapport d'information n° 598 (2011-2012) de M. Aymeri de MONTESQUIOU, fait au nom de la MCI Agences de notation, déposé le 18 juin 2012, p.171 et 172.

pas une surprise dans la mesure où chaque agence dispose d'une notation et de critères qui lui sont propres. De plus, l'arrivée d'une autorité européenne des marchés financiers<sup>845</sup> a quelque peu amoindri la portée et l'intérêt des rapports rendus par l'AMF étant donné qu'il y a depuis 2011 une réelle supervision centralisée des agences de notation à l'échelle européenne. En dépit de ces inconvénients, les rapports de l'AMF auront toutefois permis de pointer du doigt la nécessité de mettre en place un véritable encadrement des agences de notation.

Les solutions préconisées par les dirigeants européens oscillent entre l'interdiction faite aux agences d'exprimer des opinions sur les Etats bénéficiant d'un programme de soutien international<sup>846</sup> ou la création d'une agence de notation publique placée sous le contrôle de la Banque Centrale Européenne (BCE)<sup>847</sup>. Sur ce dernier point, depuis 2010, de nombreux dirigeants politiques aspirent à la création d'une agence de notation européenne indépendante. Cette idée, aussi séduisante soit-elle, soulève un certain nombre d'interrogations. Parmi elles figurent notamment la question de savoir quelle forme pourrait prendre cette nouvelle agence et surtout ce qu'elle pourrait apporter de plus par rapport à l'existant. En effet, il ne s'agit pas de créer une institution dans un simple but de marketing politique. Il faut qu'il y ait un réel intérêt.

Les agences de notation semblent reposer davantage sur une vision anglo-saxonne. Les arguments concourant à l'instauration d'une agence reposant sur une vision européenne sont multiples. Ainsi, la nécessité d'introduire un regain de concurrence dans un secteur aujourd'hui dominé par trois acteurs semble aller dans ce sens. De plus, une telle institution serait un moyen d'élargir le spectre des avis et des analyses fournies et ce d'autant plus que les enjeux spécifiques à l'Europe ne semblent pas être pris en compte de manière optimale à l'heure actuelle. De nombreux reproches sont portés à l'encontre des trois grandes agences de notation en raison de leur vision anglo-saxonne de la notation financière qui est exclusivement focalisée sur les préoccupations des investisseurs américains.

---

<sup>845</sup> Cette autorité a remplacé le 1<sup>er</sup> janvier 2011 le Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs immobilière (CESR – Committee of European Securities Regulators). Elle forme une des trois nouvelles autorités de supervision européennes instaurées pour constituer le Système européen de supervision financière. Les autres entités étant l'Autorité bancaire européenne (EBA - European Banking Authority)<sup>2</sup> et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA - European Insurance and Occupational Pensions Authority).

<sup>846</sup> Michel BARNIER, Commissaire européen, a défendu cette position en 2011.

<sup>847</sup> L. FAUGEROLAS, « Les agences de notation : un nouveau bouc émissaire ? », Bulletin Joly Bourse, 01<sup>er</sup> novembre 2011, n°11, p.573.

Pour pouvoir se démarquer, l'agence de notation européenne devra surtout jouer son « va-tout » en mettant l'accent sur la transparence, ce qui n'est pas le fort de ses trois grands homologues. Ainsi, une grande attention devra être portée aux modalités de rémunération de cette agence. Une autre question, non dépourvue de tout lien avec celle que nous venons d'évoquer, mérite également d'être soulevée : il s'agit du statut de cette nouvelle agence. Si le caractère public d'une telle structure paraît attrayant de prime abord dans la mesure où l'accent pourra être mis, de manière plus naturelle, sur la transparence, il n'en demeure pas moins que des doutes pourraient être soulevés par les investisseurs qui y verraient peut-être un manque d'indépendance à l'égard des pouvoirs publics et des Etats qu'elle aurait pour mission d'évaluer. Cette solution d'une agence publique a été rejetée par le Président de la Commission européenne, José Manuel BARROSO, en septembre 2011<sup>848</sup>. S'agissant d'un éventuel statut privé, le cabinet de conseil Roland Berger s'en est saisi à l'automne 2011 : avec le soutien d'acteurs publics et du secteur financier allemands, il a lancé une initiative en faveur de la création d'une agence de notation européenne basée à Francfort, qui prendrait la forme d'une fondation à but non lucratif. L'agence serait financée par les investisseurs qui utiliseraient ses notations, et non par les entités émettant les produits financiers, ce qui permettrait en principe de garantir son indépendance. La piste d'une "*fondation européenne de notation du crédit*" a également été évoquée par le parlement européen dans une résolution de juin 2011<sup>849</sup>.

Nous venons de le voir, la création d'une agence de notation européenne, bien que souhaitée par de nombreux acteurs, suscite de nombreuses interrogations et repose sur des perspectives d'avenir incertaines. Comment une telle agence pourrait-elle parvenir à s'imposer face aux trois plus importantes agences de notation dans un secteur où l'expérience et la réputation de l'institution jouent un rôle déterminant ? Qui plus est, peut-on penser que la création d'une telle agence au niveau européen suffirait à remédier au problème même de l'importance excessive que les investisseurs accordent aux notations ?

Quoi qu'il en soit, les agences de notation jouent un rôle majeur dans le « contrôle » et la surveillance des politiques budgétaires menées par les Etats. Les règles budgétaires

---

<sup>848</sup>

<sup>849</sup> Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur les agences de notation de crédit: perspectives d'avenir (2010/2302(INI)).

introduites au niveau européen ou au niveau national peuvent avoir pour effet d'influer sur la confiance des investisseurs dans la soutenabilité des finances publiques<sup>850</sup>.

---

<sup>850</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires, un frein à l'endettement ?*, édition De Boeck, Ouvertures  
354

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

L'étude du contrôle des règles budgétaires démontre qu'il reste encore largement perfectible. En effet, bien qu'une multitude de normes budgétaires soit recensées au niveau national, il apparaît que le contrôle de leur mise en œuvre reste très limité ou du moins n'est pas suffisant pour garantir une réelle effectivité et efficacité de la règle.

En effet, le contrôle parlementaire reste largement perfectible. Le Parlement est encore trop enserré dans l'étau du parlementarisme rationalisé et peine à en sortir. Quant bien même de forts progrès et avancées furent enregistrés en matière budgétaire tout au long de la Vème République en vue de renforcer la portée de ce contrôle, il reste que l'effectivité et l'efficacité de ce contrôle reposent pour beaucoup sur la pratique qu'en font les parlementaires. Trop souvent portés sur le vote des lois, il n'existe pas dans la pratique de véritable culture du contrôle chez les parlementaires. Ces derniers préfèrent consacrer leur temps et leur énergie à assurer des missions plus « visibles » en vue d'assurer leur éventuelle réélection. Il faut ajouter que plusieurs phénomènes politiques tels que l'apparition du fait majoritaire et de la discipline partisane n'ont pas arrangé les choses voire les ont plutôt aggravées.

En dehors de cet emblématique contrôle parlementaire, il apparaît que le contrôle des règles budgétaires est très hétérogène. Nombreuses sont les institutions qui contribuent au respect des règles budgétaires. Toutefois, l'effectivité et la puissance de ce contrôle reste encore largement perfectible.

## CONCLUSION DU TITRE PREMIER

De manière générale, les règles budgétaires ont permis des ajustements budgétaires. Bien qu'il faille du temps pour obtenir des résultats significatifs, on a pu constater que l'avènement des règles budgétaires avait permis d'obtenir dans un certain nombre de domaines des résultats concourant à la discipline budgétaire. Deux explications possibles sont généralement avancées à savoir que, d'une part, les règles bien conçues sont efficaces et, que d'autre part, les gouvernements qui adhèrent à une gestion budgétaire prudente sont plus enclins à instituer une règle budgétaire.

Comme nous venons de le voir, les règles budgétaires doivent être adaptées aux institutions et aux systèmes politiques spécifiques des pays. Toutefois, certains traits communs semblent importants pour en assurer le bon fonctionnement. Il s'agit de conjuguer la transparence de la règle à une souplesse suffisante pour faire face aux chocs divers, un champ d'application large pour couvrir l'ensemble des postes budgétaires et bien entendu l'efficacité des mécanismes d'exécution au travers de la surveillance et du contrôle. Nous connaissons donc les grandes lignes de la « recette du succès » pour améliorer l'encadrement normatif des politiques budgétaires. Pour cette raison, il conviendra d'aborder les pistes d'amélioration des règles budgétaires qui s'avèrent plus compliquées qu'elles n'y paraissent.

## Titre second

# Les conditions de l'efficacité des règles budgétaires

L'encadrement normatif des politiques budgétaires n'est pas dépourvu de faiblesses ou d'insuffisances. Les règles budgétaires sont apparues progressivement sous la Vème République sans parvenir à maintenir durablement la bonne santé des finances publiques françaises. Bien que l'instauration d'un nouveau régime par l'intermédiaire de la Constitution du 4 octobre 1958 conjugué à un contexte économique favorable aient porté leurs fruits dans un premier temps avec des budgets publics équilibrés, il n'en demeure pas moins que depuis 1975 la situation n'a eu de cesse de s'aggraver en raison de l'accumulation de déficits publics contribuant, par effet « boule de neige », à l'explosion de la dette publique qui atteint aujourd'hui plus de 95% du PIB.

La crise des dettes souveraines en 2010 a plongé les Etats membres de la zone euro dans une grande frayeur. Pour endiguer cette crise sans précédent, les Etats ont eu recours au droit pour éteindre l'incendie. Ainsi, de nouvelles règles budgétaires sont venues renforcer le dispositif juridique existant en vue d'obtenir des résultats plus significatifs. Il faut dire que les critères de convergence arrêtés par le traité de Maastricht de 1992, confirmés par le Pacte de Stabilité et de croissance de 1997 et renforcés par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012 accompagnés de plusieurs textes européens, n'ont pas été extrêmement efficaces pour lutter contre le biais des déficits et le renforcement de la soutenabilité des finances publiques.

Les règles budgétaires, dans ce contexte particulièrement sinistre pour les finances publiques, apparaissent aux yeux de bon nombre de décideurs politiques comme largement perfectibles (**Chapitre 1**). La prolifération des règles budgétaires nous amènera à nous interroger sur la pertinence de la mobilisation du droit pour lutter contre les déficits publics (**Chapitre 2**).

# **Chapitre I.**

## **La nécessité d'un encadrement normatif plus élaboré**

Les règles budgétaires, nous venons de le voir, recèlent un certain nombre de défauts tant dans leurs caractéristiques propres que dans le contrôle de leur mise en œuvre qui incontestablement ne permettent pas d'en garantir la pleine efficacité. En effet, quel serait l'intérêt d'une règle budgétaire dont le respect ne serait aucunement contrôlé et garanti par un dispositif de sanction adéquat ou dont la définition ne serait pas suffisamment précise pour obtenir des résultats tangibles ?

Qui plus est, l'étude des lacunes de l'encadrement normatif fait apparaître, au-delà de la question du contrôle sur laquelle nous reviendrons, quelques faiblesses au niveau des caractéristiques propres des règles budgétaires qui viennent ainsi compromettre de manière significative leur efficacité. C'est ainsi le cas du caractère peu contraignant des règles ou encore de leur manque de clarté et de visibilité. Dès leur instauration, les créateurs de ces règles budgétaires ne mettent pas tous les moyens juridiques de leur côté pour garantir leur efficacité et parvenir à réduire les déficits et l'endettement publics que ce soit en agissant sur les recettes, les dépenses, le solde ou encore l'endettement public.

S'agissant du contrôle de la mise en œuvre de ces règles budgétaires, il apparaît que le Parlement, bien qu'ayant vu son influence et ses prérogatives fortement renforcées après des débuts difficiles en 1958 du fait de la rationalisation du parlementarisme, ne dispose pas d'une force de frappe assez conséquente pour contrôler l'action du gouvernement dans l'élaboration des lois financières. Il n'est pas en mesure d'assurer la pleine application des règles budgétaires visant à assainir sur le long terme les finances publiques françaises. Sur le terrain juridictionnel et des institutions budgétaires, il apparaît que le contrôle exercé – de manière plus ou moins efficace - n'est pas nécessairement assorti d'un dispositif de sanctions. En l'absence de ces dernières, il apparaît plus difficile voire impossible d'obtenir des résultats significatifs de la part des décideurs politiques.

L'objet du présent chapitre est de fournir un certain nombre de pistes de réformes pouvant être engagées afin de tenter de remédier aux nombreux dysfonctionnements que nous

venons d'évoquer. L'objectif principal recherché étant de réduire les déficits et l'endettement publics. La question qui se pose est donc de savoir comment les règles budgétaires peuvent être modifiées, améliorées, renforcées afin de parvenir à cet objectif ? De nombreux rapports et de nombreuses recommandations, qu'ils émanent du Parlement, d'institutions diverses comme la Cour des comptes ou encore d'organismes privés, ont été rédigés au cours des dernières années et tout particulièrement depuis que les déficits sont le résultat de la politique budgétaire française<sup>851</sup>. Deux directions semblent devoir être prises à savoir, d'une part, le renforcement du pilotage des finances publiques qui passe par des règles budgétaires plus claires, plus vertueuses et plus contraignantes (**Sous-Chapitre I**), et, d'autre part, une meilleure protection de ce cadre normatif passant par un contrôle renforcé pour garantir l'effectivité de ces règles (**Sous-Chapitre II**).

### **Sous-Chapitre I : Le nécessaire renforcement du pilotage des finances publiques**

Certaines règles font l'objet d'un certain nombre de critiques quant à leurs caractéristiques propres : manque de clarté ou de caractère contraignant, un périmètre qui n'est pas toujours défini ou s'il l'est, de manière inadaptée, ou encore manque de transparence. Ces critiques récurrentes portant sur les propriétés des règles budgétaires doivent être enrayerées si nous voulons obtenir des résultats tangibles dans la lutte contre le déséquilibre budgétaire.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées dans ce domaine. Cela passe notamment par l'établissement de règles aux propriétés dites « idéales » (**Section 1**) ou encore par l'établissement d'un cadre consolidé et élargi (**Section 2**).

---

<sup>851</sup> P-F. GOUIFFES, *L'âge d'or des déficits. 40 ans de politique budgétaire française*, Les études de la Documentation française, 2013, 233 pages.

## **Section 1 : Des règles budgétaires aux propriétés idéales**

L'amélioration des règles budgétaires s'articulera autour de deux volets à savoir, d'une part, l'apport de corrections à des règles existantes (**1<sup>er</sup>§**), et d'autre part, l'introduction de nouvelles règles répondant à certaines critiques (**2<sup>ème</sup>§**). Sur le premier volet, il s'agira donc de procéder à des mesures ponctuelles afin de remédier à des lacunes reconnues au gré de rapports successifs du fait de la pratique. Le second volet s'inscrira davantage dans une démarche constructive visant à proposer l'instauration de nouvelles règles budgétaires plus contraignantes et vertueuses. Ces propositions ont pu connaître un certain écho sur la scène nationale dans des rapports rendus publics ou sont tout simplement portées par des *think tank* avec plus ou moins de retentissement.

### **1<sup>er</sup>§ : Des règles budgétaires plus pertinentes**

Parmi les nombreuses caractéristiques qui composent ce que certains appellent les « règles idéales », il est important d'arrêter un périmètre adapté en vue d'obtenir une plus grande efficacité (**A**). De plus, ces normes doivent reposer sur des objectifs précis (**B**).

#### **A. Un périmètre de la norme adéquat**

Il arrive que certaines règles budgétaires ne disposent pas d'un périmètre, d'un champ d'application suffisamment bien arrêté pour en assurer la pleine efficacité. C'est le cas par exemple de la norme de dépenses de l'Etat. Depuis 2003, l'Etat a introduit une norme de dépenses. Il s'agit là du principal outil de maîtrise de ses dépenses.

La Cour des comptes n'a eu de cesse de rappeler dans plusieurs rapports que l'efficacité de cette règle budgétaire était toutefois altérée par l'étrécissement de son champ. Les sages de la rue Cambon ont ainsi relevé en 2008<sup>852</sup> que la norme avait continué de ne porter que sur les dépenses nettes du budget général de l'Etat (270 milliards d'euros) soit environ la moitié de ses dépenses brutes totales hors budget annexes. Comme elle l'avait recommandé, son

---

<sup>852</sup> Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, 2008, p.71.

périmètre a été élargi à l'occasion de la loi de finances pour 2008, aux prélèvements sur recettes et à une partie des nouvelles affectations de ressources aux opérateurs. Après cet élargissement, la norme n'était en mesure de jouer un effet modérateur que sur 60% des dépenses brutes de l'Etat. Quelle est alors l'efficacité d'une règle de dépenses portant sur seulement 60% du total des dépenses ? Comment peut-on obtenir des résultats significatifs dans ce domaine avec un champ d'application aussi réduit ? La Cour des comptes n'a pas manqué de souligner dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat que *« même élargie, la norme ne reflète que partiellement la réalité de l'exécution budgétaire, dès lors que ne sont pris en compte pour la calculer ni la totalité des ressources affectées, ni les comptes spéciaux, ni les budgets annexes, ni les remboursements et dégrèvement, ni enfin – malgré leur poids déterminant – les dépenses fiscales »*. La Cour ajoutant que le fait que la norme ne couvre encore qu'une partie des dépenses pose problème parce qu'il conduit à afficher une évolution de la dépense normée qui est en fait sensible à des jeux d'écritures et de périmètre, et largement déconnectée de la réalité.

A côté de la question du périmètre des normes qui joue un rôle essentiel s'agissant de leur efficacité, les règles budgétaires doivent reposer sur des objectifs précis.

## **B. Des normes reposant sur des objectifs clairement identifiés**

Il est important de rappeler qu'une règle doit être appropriée à l'objectif fixé. Ainsi, un objectif de soutenabilité à long terme des finances publiques nécessite une règle de dette qui s'exprime comme une limite maximale au ratio de dette publique/PIB ou comme une stabilité de ce ratio, ou une règle de solde budgétaire primaire qui impose un excédent budgétaire primaire minimal<sup>853</sup>.

Nonobstant le fait que les critères de convergence arrêtés au niveau européen n'aient jamais été respectés au cours de ces dernières années, ils apparaissent tout de même comme étant clairement identifiés. En effet, ces règles budgétaires reposent sur des objectifs chiffrés nettement plus parlant pour les citoyens. Le traité de Maastricht retient un plafond de dette en

---

<sup>853</sup> F. HUART, « Typologie et impact des règles de politique budgétaire », *Gestion & Finances Publiques*, n°11, novembre 2011, p.823.

pourcentage du PIB en définissant la dette en termes bruts. On parle d'un déficit public inférieur à 3% du PIB et d'une dette publique inférieure à 60% du PIB. Bien qu'étant plus compréhensibles, ces deux règles budgétaires européennes substantielles démontrent à elles seules qu'une règle budgétaire n'est pas mieux appliquée lorsqu'elle repose sur un objectif chiffré et clairement identifié. En effet, la France ne respecte pas ces règles budgétaires.

A côté de ces améliorations possibles ou souhaitées, plusieurs règles budgétaires pourraient être instaurées en vue d'obtenir des résultats plus importants en matière de discipline budgétaire.

## **2<sup>ème</sup> § : Des règles budgétaires plus contraignantes et plus exigeantes**

Le manque de caractère contraignant est un défaut qui est très souvent relevé dans la littérature consacrée à l'étude des règles budgétaires. Plusieurs pistes ont été évoquées au cours de ces dernières années afin de garantir un caractère plus contraignant et plus vertueux. Certains préconisent l'instauration de loi-cadre d'équilibre des finances publiques (A), d'autres l'inscription dans la Constitution d'un seuil de référence pour les dépenses publiques (B) voire d'une règle protégeant les recettes fiscales (C).

### **A. L'instauration de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

Le président de la République française, Nicolas SARKOZY, avait demandé, lors de la première session de la conférence sur le déficit organisée le 28 janvier 2010, la mise en place d'un groupe de travail appelé à formuler des propositions afin de mieux assurer, dans le cadre de la gouvernance budgétaire et financière du pays, le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans la Constitution depuis la révision du 23 juillet 2008. Une commission a été mise en place. Présidée par Michel CAMDESSUS, Gouverneur honoraire de la Banque de France, elle a remis son rapport au président le 20 mai 2010.

Le Premier ministre, François FILLON, a présenté un projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, conformément à ce qui avait été annoncé lors du

conseil des ministres du 2 février 2011. Dans le cadre proposé par le groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, le Gouvernement propose d'inscrire dans la Constitution trois séries de dispositions de nature à modifier en profondeur la gouvernance de nos finances publiques. Parmi ces dispositions figurait notamment la création d'un instrument juridique nouveau : les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques » dont les dispositions auraient pour objectif d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres pluriannuelles programmeraient pour une période fixe d'au moins trois ans, les efforts en dépenses et en recettes à réaliser, année après année, afin de parvenir à cet équilibre. Ces lois-cadres devaient s'imposer aux textes financiers ordinaires annuels tels que les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale. De cette manière, une loi de finances ou une loi de financement qui ne respecterait pas l'effort programmé serait annulée au motif qu'elle serait contraire à la Constitution. Ces dispositions avaient donc pour ambition de fixer un horizon temporel de retour à l'équilibre des finances publiques et de conduire à un rééquilibrage durable de nos comptes publics sur le long terme, un déficit temporaire devant en effet être accompagné de la définition des modalités d'un retour à l'équilibre.

Dans le rapport CAMDESSUS, il était précisé que l'instauration d'une loi-cadre pluriannuelle des finances publiques dans la Constitution permettrait d'apporter une réponse pratique à un certain nombre de « chaînons manquants »<sup>854</sup> à savoir : l'inexistence dans notre législation d'un instrument assurant la primauté sur les lois financières annuelles de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre, l'absence d'un instrument permettant un vote du Parlement sur nos engagements européens et enfin l'insuffisante portée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières.

Certains évoquent l'instauration d'une règle permettant d'arrêter un seuil maximal pour les dépenses publiques **(B)**.

---

<sup>854</sup> Rapport de la Commission présidée par M.CAMDESSUS, «Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », La Documentation française, 2011, p.13.

## **B. L'inscription dans le marbre constitutionnel d'une règle relative aux dépenses publiques**

La question des dépenses publiques est primordiale dans la nécessité d'introduire toujours plus de discipline budgétaire. Jusqu'ici seules quelques règles budgétaires encadrent ces dépenses. L'idée serait de mettre en place, sur un cycle conjoncturel, une règle simple consistant à arrêter un seuil sous la forme d'un montant total des dépenses qui ne devrait pas dépasser celui des recettes publiques. L'objectif ainsi recherché serait de garantir l'équilibre budgétaire en jouant sur les dépenses publiques qui sont réputées être à l'origine des déficits publics successifs que l'on rencontre depuis 1975. La seule façon de désendetter la France est de parvenir, sur le long terme, à la réalisation d'un excédent primaire. Autrement dit, il faut que les recettes publiques soient plus importantes que les dépenses publiques et ce sur plusieurs exercices budgétaires.

Au début des années 1990, la Suède connaît de graves difficultés économiques, suite à une profonde crise financière provoquée par les risques spéculatifs inconsidérés pris par plusieurs grandes banques dans l'immobilier. Le ralentissement économique engendre une montée du coût budgétaire de l'Etat-providence suédois: la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) atteint 67,5% en 1993. Le gouvernement décide alors de mettre en place une politique radicale de réduction des dépenses publiques. Il fixe des plafonds de dépenses aux différentes administrations, en imposant que toute dépense nouvelle soit compensée par une économie dans un autre programme. Ces plafonds de dépenses ont donné des résultats assez satisfaisants en termes de contrôle des dépenses<sup>855</sup>.

En Suède, un plafonnement des dépenses a été mis en place sur une base triennale glissante. Ainsi, le budget global implique une limitation des dépenses, basée sur un niveau prédéterminé de recettes. Cette limitation tient compte de l'évolution de l'économie au cours du cycle pour les trois ans à venir et de sa position déterminée par rapport à sa trajectoire d'excédent préalablement définie. En réalité, le plafonnement global et nominal des dépenses (en valeur), ne comprend pas les intérêts de la dette, ni les dépenses des collectivités locales (autonomie oblige), mais inclut le système des pensions de retraites. C'est au gouvernement qu'appartient la surveillance prévisionnelle et en cours d'exécution du franchissement éventuel

---

<sup>855</sup> Etudes économiques de l'OCDE, Suède, Volume 2005/9, août 2005, éditions OCDE, p.58.

du plafond de dépenses imposé, et de proposer les coupes budgétaires adéquates. Comme le plafonnement des dépenses se fait sur une base nominale, il repose sur une projection d'inflation qui peut se révéler fautive. Aussi, le gouvernement impose-t-il en dedans, une marge d'erreur (*budget margin*) aux ministères, leur imposant de définir leur propre budget (principe de responsabilité budgétaire des ministères dans la construction de leur propre budget («*Each minister is his own Finance Minister*»)) en deçà de la limite globale initialement votée, et impose au gouvernement de prendre les mesures d'économies qui s'imposent ou de saisir le Parlement pour le faire (ce qui intervient de toute façon deux fois par an, en avril et en septembre avec des lois de finances rectificatives).

Pour bien faire, dans le cas français, ce seuil maximum devrait être appliqué à l'ensemble des administrations publiques pour garantir une approche globale et consolidée des finances publiques françaises. Elle aurait le mérite d'être simple et exhaustive. Aucune dépense ne pourrait ainsi échapper à ce dispositif qu'elle se situe au niveau de l'Etat, des collectivités territoriales ou des administrations de sécurité sociale. Le seul problème qui se pose c'est la compatibilité de ce dispositif avec le principe de libre administration des collectivités territoriales. Serait-il envisageable d'imposer des règles budgétaires à des acteurs publics bénéficiant d'une autonomie financière qui certes reste à relativiser au regard d'un certain nombre d'éléments comme les concours financiers de l'Etat par exemple.

Si la réduction des dépenses publiques apparaît comme une impérieuse nécessité pour tenter de redresser les finances publiques et ainsi tendre vers l'équilibre budgétaire, il n'en demeure pas moins que les recettes publiques doivent être protégées pour ne pas emprunter le chemin d'une baisse conjuguée à une réduction concomitante des dépenses publiques ce qui aurait un effet quasi-nul sur la réalisation d'un excédent budgétaire.

### **C. La protection des recettes fiscales dans la Constitution**

Les recettes fiscales de l'Etat représentent plus de 90 % de l'ensemble de ses recettes. Elles sont composées d'impôts directs et indirects. Elles permettent à l'État de mettre en œuvre ses différentes politiques publiques. Les recettes fiscales nettes en 2016 s'élèvent à 285,9 milliards d'euros.

La Cour des comptes, quelques années auparavant, a rendu public, le 25 février 2014, un référé de son Premier président sur les prévisions de recettes fiscales de l'État. La Cour a examiné les conditions d'élaboration des prévisions de recettes fiscales inscrites dans les projets de lois de finances. Cette enquête a permis de mesurer l'incidence budgétaire des écarts entre ces prévisions et les recettes constatées. La Cour met en évidence des faiblesses dans l'organisation des travaux et la documentation des méthodes, ainsi que deux problèmes méthodologiques particuliers, concernant la définition et le chiffrage des mesures nouvelles et l'articulation des prévisions de recettes et de dépenses fiscales.

Des voies d'amélioration ont été identifiées. Ce référé nous alerte sur la nécessité de consolider les recettes fiscales trop souvent surestimées. Cela nous amène également à nous interroger sur la question des pertes de recettes occasionnées par l'adoption de « niches fiscales » ou encore de « niches sociales ». Ces niches constituent un enjeu budgétaire majeur. Bien que plusieurs règles budgétaires aient été adoptées comme la règle de gage, ces dispositifs demeurent insuffisants. Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'Etat rendu public le 25 mai 2016 indique qu'il y a eu une hausse importante des dépenses fiscales sous l'effet du crédit impôt compétitivité emploi (CICE) tout en pointant du doigt la faible portée de la loi de programmation des finances publiques.

## **Section 2 : Des règles budgétaires devant s'inscrire dans un cadre consolidé et élargi**

Nombreuses sont les règles budgétaires qui s'inscrivent dans le périmètre de l'Etat. Il est important de franchir le pas et d'avoir une véritable approche consolidée et élargie des finances publiques françaises. Il est vrai que l'on évoque régulièrement le déficit budgétaire de l'Etat et l'augmentation continue de ses dépenses. Les autres volets doivent pourtant être pris en compte de manière plus générale (1<sup>er</sup>§) et les règles budgétaires s'inscrire dans un cadre pluriannuel afin de renforcer leur efficacité (2<sup>ème</sup>§).

## **1<sup>er</sup>§ : L'élargissement du périmètre des règles budgétaires à l'ensemble des administrations publiques**

L'idée d'un décloisonnement des règles budgétaires fait petit à petit son chemin. Il faut dire que le cloisonnement est tel qu'il apparaît plus que nécessaire d'y remédier **(A)**. Plusieurs dispositifs juridiques peuvent être mis en place afin de contribuer au rapprochement des finances des différents secteurs publics **(B)**.

### **A. Le décloisonnement des règles budgétaires**

Les normes ne portent actuellement que sur un périmètre réduit : celui de l'Etat ainsi que celui de l'assurance maladie. Les finances publiques françaises sont réparties entre différents niveaux d'administrations publiques. Le référentiel de la comptabilité nationale est celui de nos engagements européens ; il est identique dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne et fait foi dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Ce référentiel est le seul qui soit commun à l'ensemble des administrations publiques françaises. La comptabilité nationale permet ainsi d'obtenir le montant global des dépenses et des recettes de l'ensemble des administrations publiques. Il est par conséquent nécessaire de raisonner sur ce périmètre<sup>856</sup>. Cette comptabilité est essentielle dans le cadre du suivi des finances publiques françaises. Comme le souligne David LITVAN, « *l'élaboration du compte des APU résulte d'un processus associant notamment l'INSEE et la direction générale des finances publiques (DGFIP). L'INSEE est responsable en France de la bonne application de la norme de comptabilité nationale (dite « SEC95 ») et la discute avec EUROSTAT. La norme « SEC95 » de la comptabilité nationale est un règlement européen qui encadre les grandes règles de production des comptes nationaux*<sup>857</sup>. »

En dépit de la tenue de cette comptabilité nationale, il apparaît que les finances publiques restent très morcelées. Ce référentiel distingue trois sous-secteurs au sein de la sphère « administrations publiques ». Dans un premier temps, il y a les administrations publiques centrales (APUC), les administrations publiques locales (APUL) puis les

---

<sup>856</sup> D. LITVAN, « Les comptes nationaux des administrations publiques : les enjeux liés à la qualité de leur production », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2013, n°121, p.179.

<sup>857</sup> Idem, p.180.

administrations de sécurité sociale (ASSO), qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de Sécurité sociale (régimes généraux et régimes spéciaux) ainsi que les régimes de retraite complémentaire et l'assurance chômage.

Sur le terrain budgétaire, il est important de rappeler quelques chiffres afin de bien méditer le nécessaire décloisonnement. Fin 2015, la dette publique s'élève à 2 096,9 milliards d'euros. Elle s'accroît de plus de 56,6 milliards d'euros en 2015, après plus de 85,9 milliards d'euros en 2014. Elle correspond à la dette brute consolidée en valeur nominale du secteur des administrations publiques (APU). Elle atteint 95,7 % du PIB fin 2015, après 95,3 % fin 2014. La hausse de la dette publique nette est du même ordre : la dette nette s'établit à 86,9 % du PIB, après 86,5 % en 2014. La contribution de l'État à la dette publique s'accroît de 49,8 milliards d'euros, une variation plus faible que son besoin de financement (-71,3 milliards d'euros) en raison d'un montant élevé de primes à l'émission en 2015. La dette des organismes divers d'administration centrale diminue de 3,8 milliards d'euros dont 2,1 milliards d'euros correspondent à la sortie du Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) du périmètre des administrations publiques. La contribution des administrations publiques locales à la dette atteint 196,5 milliards d'euros fin 2015 contre 189,5 milliards d'euros fin 2014, soit une hausse de 7 milliards d'euros malgré une capacité de financement de 0,7 milliards d'euros. Les collectivités locales ont en effet accru leurs placements de 5,1 milliards d'euros sous forme de dépôts au Trésor. Enfin, la contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique augmente de 3,6 milliards d'euros pour s'établir à 220,3 milliards fin 2015. Ainsi, en 2014, la dette de l'Etat représentait 78% de la dette publique française contre 10,6% pour les ASSO, 9,2% pour les APUL et 1,1% pour les ODAC. Les administrations publiques doivent donc être toutes confrontées à l'effort de redressement des comptes publics<sup>858</sup>. Ce n'est pas sans susciter un certain agacement du côté des élus locaux qui ne comprennent pas la sévérité qui leur est infligée via la baisse des dotations de l'Etat.

Au regard de ce qui vient d'être évoqué, il apparaît nécessaire d'opérer un véritable décloisonnement de ces différents niveaux pour avoir une approche globale en terme de règles budgétaires. L'édiction de règles budgétaires visant les dépenses publiques des administrations publiques dans leur ensemble pourrait constituer une petite révolution.

---

<sup>858</sup> P. HERNU, « Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.129.

D'autres pistes pourraient être exploitées en vue de concourir à l'instauration d'une approche globale des finances publiques.

## **B. La nécessaire implication de toutes les APU : vers une approche globale des finances publiques**

Dans la perspective d'une approche globale et afin d'y répondre concrètement plusieurs propositions ont pu être formulées<sup>859</sup> comme par exemple la création de lois financières (1°) ou de lois relatives aux prélèvements obligatoires (2°).

### **1. La création de lois financières au service de finances imbriquées**

Romain BOURREL<sup>860</sup> considère que la distinction entre les deux textes financiers (projets de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale) ne correspond plus à aucune réalité matérielle. Bien que les finances locales fassent « bande à part », il apparaît évident que les finances sociales et étatiques tendent à se rapprocher.

Pour R.BOURREL la création des lois financières permettrait de disposer d'un instrument unifié pour appréhender des finances publiques toujours plus imbriquées. Qui plus est la mise en œuvre des règles budgétaires pourrait gagner en efficacité si elles reposaient sur un texte unifié. Derrière cette idée séduisante de prime abord se pose la question de la compatibilité entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Autrement dit, est-ce que ces deux lois financières sont de même nature ?

La création des lois de financement de la sécurité sociale remonte à la révision constitutionnelle de 1996<sup>861</sup>. Quel était alors l'objectif clairement affichée par cette réforme ? Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont pour objectif de maîtriser les dépenses sociales et de santé. Elles déterminent les conditions nécessaires à l'équilibre

---

<sup>859</sup> R. BOURREL, « Plaidoyer pour la réorganisation de l'architecture des textes financiers », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 01<sup>er</sup> septembre 2014, n°5, p.1213.

<sup>860</sup> Idem, p.1213.

financier de la Sécurité sociale et fixe les dépenses aux objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes. Il convient de préciser que les LFSS sont des lois de financement et non de finances, ce qui indique que la LFSS n'est pas de même nature que la loi de finances de l'Etat. Elles n'ont pas de portée budgétaire. Dès lors, il apparaît extrêmement compliqué de fusionner deux lois de nature différente. Depuis 1996, le Parlement a donc un droit de regard sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Il peut se prononcer sur les grandes orientations des politiques de santé et de Sécurité sociale, ainsi que sur leur mode de financement. Mais ce contrôle reste limité. Le Parlement n'a pas le pouvoir de fixer lui-même les recettes de la Sécurité sociale. La LFSS n'autorise pas la perception des recettes, elle ne fait que les prévoir. De même, les objectifs de dépenses, votés par le Parlement, évaluent les dépenses mais ne les limitent pas.

## 2. La création de lois relatives aux prélèvements obligatoires

Face à la problématique de la compétence exclusive des textes financiers en matière de prélèvements obligatoires qui demeure ouverte, R. BOURREL préconise quant à lui d'intégrer les autorisations de perception de recettes dans le champ des lois ordinaires ou dans une nouvelle catégorie de lois qu'il qualifie de « lois relatives aux prélèvements obligatoires ». La notion de prélèvements obligatoires (PO) renvoie à l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques et les institutions européennes. Certains iront jusqu'à se demander si le taux des prélèvements obligatoires – tant décrié - a vraiment un sens ?<sup>862</sup>

Toujours est-il que la création d'une telle loi risquerait de créer un monopole gouvernemental en matière d'initiative sur l'ensemble des dispositions inhérentes aux prélèvements obligatoires. A ce titre, le « rapport CAMDESSUS »<sup>863</sup> de 2010 préconisait de manière indirecte ce monopole. La commission présidée par Michel CAMDESSUS soulignait qu' « une des faiblesses majeures de notre législation financière réside dans l'insuffisante

---

<sup>861</sup> Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, JORF n°46 du 23 février 1996, p.2911.

<sup>862</sup> P.BERTONI, « Prélèvements obligatoires, déficits publics et dette publiques, des concepts largement conventionnels et vecteur d'idéologie », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2014, n°125, p.187.

<sup>863</sup> « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », Rapport du groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, 21 juin 2010, pp.17 et suivantes sur ce point.

*discipline des processus d'adoption des mesures fiscales et des mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, en raison de la dispersion des sources d'initiative en ce domaine.* » La dispersion des textes financiers était déjà mise en exergue.

## **2<sup>ème</sup>§ : Des règles budgétaires devant s'inscrire dans une vision pluriannuelle incontournable**

« Gouverner c'est prévoir ». C'est en se référant à cette célèbre formule d'Émile de GIRARDIN que la question de la pluriannualité en matière budgétaire prend tout son sens (A). C'est encore la pluriannualité et la nécessité de rendre plus contraignantes les lois de programmation qui invitent à étudier la piste d'une constitutionnalisation de ce dispositif (B).

### **A. Des règles devant être appréhendées sous l'angle de la pluriannualité**

Il convient de préciser que l'impérieuse nécessité de la programmation pluriannuelle au niveau de l'État n'est pas nouvelle<sup>864</sup>. En effet, elle a fait son chemin progressivement et a été de ce fait au cœur des préoccupations, que ce soit la planification initiée par Jean MONNET au sortir de la Guerre, ou en matière budgétaire avec le décret du 19 juin 1956 puis l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrant les autorisations de programme.

Les obligations européennes sous l'impulsion des traités de Maastricht puis d'Amsterdam dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire ont rendu nécessaire une programmation budgétaire pluriannuelle. La LOLF s'inscrit dans cette perspective et approfondit les perspectives pluriannuelles. Le dispositif issu de la LOLF, en consacrant la distinction entre « autorisations d'engagement » et « crédits de paiement », généralise cette approche pluriannuelle tout en fixant des limites importantes. La seule exception fut la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques adoptée le 24 janvier 1994.

---

<sup>864</sup> A. PARIENTE, « Equilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.87.

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

Comme le souligne Alain PARIENTE, on constate que l'association entre équilibre et pluriannualité se fait de plus en plus présente. De ce fait, il est important que les règles budgétaires s'inscrivent dans ce cadre là. En effet, le problème qui semble se poser réside dans le fait que les règles budgétaires n'ont pas, dans leur très grande majorité, de vision pluriannuelle. Elles fonctionnent pour la plupart dans un cadre annuel. La Cour des comptes avait précisé dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2008 que « *en application des règles européennes, de la LOLF et de la LOLFSS, divers éléments de pluriannualité ont été introduits dans les finances publiques françaises mais sont restés partiels et sans grande portée, notamment les programmes de stabilité.*<sup>865</sup> » La Cour des comptes n'a cessé de prôner l'établissement d'une vraie programmation pluriannuelle des finances publiques.

Comme mentionné précédemment, la programmation pluriannuelle des finances publiques ne couvre de façon précise que l'Etat. Pour les autres APU, sa valeur ajoutée risque d'être très limitée. Ainsi, la plupart des pays pratiquant la pluriannualité avec succès ont intégré tout ou partie des dépenses de sécurité sociale dans leur effort de programmation et de pilotage pluriannuel. La France doit s'inscrire dans ce processus afin de garantir l'efficacité de ses règles budgétaires.

Comme le souligne Michel BOUVIER, « *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.*<sup>866</sup> » Même si les lois de programmation des

---

<sup>865</sup> Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, 2008, p.64.

<sup>866</sup> M. BOUVIER, « La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques », Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.50.

finances publiques s'inscrivent dans une démarche pluriannuelle, c'est leur caractère peu contraignant qui a souvent été pointé du doigt et qui s'avère pourtant essentiel.

## **B. Des lois de programmation des finances publiques plus contraignantes**

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne consacre en aucun cas un principe annuel contraignant d'équilibre budgétaire. L'article 34 de la Constitution dispose que «*Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* » Cette innovation ne remet pas en cause le principe de l'annualité budgétaire. En effet, il ne s'agit ici que d'une simple loi ordinaire, cadrant la trajectoire financière globale de l'ensemble des administrations publiques (APU). Les dispositions des lois de programmation ne sauraient contraindre ni le Gouvernement ni le Parlement dans la procédure annuelle de préparation et d'adoption du budget. C'est ainsi le grand reproche qui est régulièrement fait aux lois de programmation des finances publiques.

Comme le rappelle Matthieu HOUSER, la loi de programmation, pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel, «*encadre*»<sup>867</sup> 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 des finances publiques (HCFP) rattaché à la Cour des comptes — qui intervient tout au long du processus budgétaire<sup>868</sup>. 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*»<sup>869</sup>. Matthieu HOUSER précise toutefois que «*la formulation retenue par le Conseil constitutionnel ne lève pas toutes les ambiguïtés, car elle ne se prononce pas*

---

<sup>867</sup> Considérant 8 de la 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.

<sup>868</sup> M. HOUSER, « L'adoption de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement », RDP, 1<sup>er</sup> juillet 2013, n°4, p.4.

clairement contre une absence de hiérarchie entre une loi de finances et une LPFP, reflétant ainsi les multiples formes de la hiérarchisation<sup>870</sup>». Cet auteur parle de « hiérarchisation indirecte » entre les lois de finances et les lois de programmation des finances publiques. Indirecte parce que la loi de finances n'a pas l'obligation de reprendre les montants prévus par la LPFP. Seulement, cette loi de finances ne pourra pas s'éloigner de la trajectoire arrêtée dans la loi de programmation.

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. Plusieurs tentatives d'instauration d'une référence à l'équilibre budgétaire dans le marbre constitutionnel<sup>871</sup> ont échoué depuis la révolution française et de limitation du contenu des lois de finances, il faudra attendre la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour que se dessine les prémices de ces lois de programmation. 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<sup>872</sup> ». Quand bien même la rédaction de l'article 34 de la Constitution ne s'est pas faite sans difficultés<sup>873</sup>, elle est parvenue à introduire une référence à l'équilibre budgétaire, aucune contrainte pesant sur les lois de finances n'a toutefois été créée.

Un projet de révision constitutionnelle a tenté une nouvelle fois d'introduire une hiérarchie entre une nouvelle catégorie de loi financière et les lois de finances. 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 chambres<sup>874</sup>, 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 »<sup>875</sup>. La soumission des lois de finances aux « lois-

---

<sup>869</sup> Conseil constitutionnel, Commentaire décision no 2012-658 DC du 13 décembre 2012, p. 3.

<sup>870</sup> Idem

<sup>871</sup> Voir notamment, C. WALINE, « Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière », RFFP, no 117, février 2012, p. 26.

<sup>872</sup> Projet de loi, 25 avril 2008, no 820.

<sup>873</sup> M. HOUSER, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte », RFFP, no 105, février 2009, p. 225 et suiv.

<sup>874</sup> Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, voté par les deux assemblées du Parlement en termes identiques en 3<sup>e</sup> lecture par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2011, TA no 722.

<sup>875</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi préc., ibid.

cadres d'équilibre » aurait été réelle dans la mesure où le Conseil constitutionnel se serait vu confier une mission consistant à contrôler systématiquement la « conformité [des lois de finances] à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques »<sup>876</sup>. En dépit de ces tentatives infructueuses, l'Union européenne n'a pas abandonné de son côté l'idée de toute hiérarchisation et souhaite impulser une dynamique allant dans ce sens.

### 3<sup>ème</sup> § : Vers une nouvelle gouvernance des finances publiques européennes ?

Certains pays de l'Union européenne se trouvent dans des situations financières et budgétaires extrêmement critiques. Cette position de fragilité peut, par effet systémique, entraîner des difficultés pour les autres Etats membres voire constituer une réelle menace pour la survie de la monnaie unique<sup>877</sup>.

Il apparaît donc tout à fait concevable que le phénomène d'introduction d'une nouvelle gouvernance des finances publiques qui se développe depuis plusieurs années dans divers Etats européens et tout particulièrement en France soit amené à se déplacer au cœur même des institutions de l'Union européenne. La surveillance budgétaire a été un leitmotiv permanent des sommets européens qui se sont succédés suite à la crise. Des mécanismes ont été renforcés à l'échelle européenne et s'appliquent dorénavant à la quasi totalité des Etats membres. Ne serait pas là les prémices d'une nouvelle gouvernance des finances publiques à l'échelle européenne ? Pour que cette idée fasse son chemin, il faudra nécessairement que la délicate question de la souveraineté soit abordée.

Michel BOUVIER relevait en 2011 que l'Etat faisait sa grande réapparition dans un contexte de crise financière et économique. Il précisait également que « *ce serait se méprendre sur cette évolution que d'y voir une forme banale de retour de l'État*<sup>878</sup> ». Il ajoutait que « *cette nouvelle gouvernance financière publique, locale ou nationale, se traduit d'une part par la généralisation d'une autonomie de gestion relative qui concerne maintenant*

---

<sup>876</sup> Article 10 de la loi préc.. ibid.

<sup>877</sup> M.BOUVIER, « Vers une gouvernance financière publique européenne ? », RFFP, 01<sup>er</sup> septembre 2011, n°115, p.V.

<sup>878</sup> M.BOUVIER, « Recentralisation ou intégration verticale des systèmes financiers publics ? », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2011, n°111, p.

*l'ensemble du secteur public, d'autre part par une réorganisation du processus de décision qui s'incarne dans une rationalisation du pouvoir fiscal. L'ultime étape, à plus long terme, pourrait bien être celle d'une évolution similaire du pouvoir financier de l'État, dans le cadre de l'Union européenne*<sup>879</sup>. »

Dans un contexte de mondialisation et d'interdépendance des économies et des marchés financiers, il apparaît indéniable que l'efficacité d'une décision prise au niveau national est, le plus souvent, « conditionnée par les réactions ou les politiques des pays partenaires »<sup>880</sup>. Dans le cadre de l'Union européenne, un Etat fragilisé sur le plan économique et financier risque d'emporter dans sa chute les Etats voisins. Il apparaît alors essentiel de mettre en place une véritable discipline budgétaire reposant sur une gouvernance financière publique à l'échelle de l'Union européenne. Un Etat n'est plus en mesure, en raison de politiques monétaires et budgétaires dépendantes, de répondre seul à une ou plusieurs crises. Un Etat qui se replierait sur lui-même dans un tel système mondialisé et interdépendant rencontrerait une situation ingérable. Dès lors, dans la même logique que l'« aspiration par le haut » du pouvoir financier entre l'Etat et les collectivités territoriales, tout semble militer pour que ce mouvement s'amplifie à une échelle plus importante encore à savoir entre l'Union européenne et ses Etats membres. Il s'agit de placer le curseur de la gouvernance au niveau le plus adapté pour répondre aux problèmes de l'aggravation des déficits et l'endettement publics. L'ensemble des règles budgétaires adoptées depuis quelques années abondent dans ce sens. Elles n'ont eu de cesse d'être renforcées pour donner davantage de cohérence à ce vaste ensemble budgétaire qu'est l'Union européenne.

Pour que l'encadrement normatif des politiques budgétaires soit le plus efficace possible encore faut-il qu'il existe une réelle protection (**Sous-Chapitre 2**).

---

<sup>879</sup> Idem.

<sup>880</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P.LASSALE, *Finances publiques*, 14<sup>ème</sup> édition, 2015/2016, LGDJ, Lextenso éditions, p.133.

## **Sous-Chapitre II : L'indispensable protection du cadre normatif des politiques budgétaires**

La protection du cadre normatif des politiques budgétaires apparaît comme une impérieuse nécessité. Nous avons pu constater qu'un certain nombre de dysfonctionnements compromettrait gravement la bonne application des règles budgétaires. Au regard de ces importantes lacunes, il apparaît nécessaire d'améliorer la protection du cadre normatif des politiques budgétaires.

Cette protection doit passer par l'impulsion d'un véritable renouveau du contrôle parlementaire qui permet d'engager davantage la responsabilité du gouvernement en cas de dérapages budgétaires et d'avancer sur une question essentielle : l'évaluation des politiques publiques (**Section 1**). De plus, les institutions budgétaires doivent faire leur place dans le paysage institutionnel français afin de contribuer à cette protection nécessaire (**Section 2**).

### **Section 1 : L'impulsion d'un véritable renouveau du contrôle parlementaire**

Le Parlement compte parmi ses missions celle du contrôle de l'action du Gouvernement. En matière budgétaire, il apparaît comme étant un élément essentiel du dispositif démocratique. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dispose que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » L'impulsion d'un véritable renouveau du contrôle parlementaire consistera à réaffirmer la responsabilité politique du Gouvernement face au Parlement sur le terrain budgétaire (**1<sup>er</sup>§**) et à mettre l'accent sur l'évaluation des politiques publiques qui constitue une « voie royale » pour le renforcement des prérogatives du Parlement (**2<sup>ème</sup>§**).

## 1<sup>er</sup> § : Une responsabilité gouvernementale réaffirmée devant le Parlement

S'agissant de la responsabilité gouvernementale, deux pistes pourraient être privilégiées afin de réaffirmer cette dernière devant le parlement. Il s'agit, d'une part, de l'assouplissement du « vote bloqué » en matière budgétaire (A) mais aussi la suppression pure et simple de la « guillotine budgétaire » (B).

### A. L'assouplissement du « vote bloqué » en matière budgétaire

Parmi les armes dont dispose le gouvernement pour encadrer le vote du budget figure le « vote bloqué ». Cette arme est destinée à assurer la cohérence du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale même si elle n'est pas propre à la procédure budgétaire. C'est un mécanisme du parlementarisme rationalisé sous la Vème République. Selon la doctrine, ce dispositif constitue une sorte de « *petite question de confiance*<sup>881</sup> ». Le Conseil constitutionnel est d'ailleurs venu préciser la portée de cet article dans sa décision du 15 janvier 1960. Il a ainsi considéré que ces dispositions « *ont pour objet de permettre au gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint, sous le régime de la Constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance*<sup>882</sup> ».

La doctrine s'est montrée extrêmement sévère à l'encontre de ce dispositif qui limite la liberté des parlementaires et en réduit l'initiative en matière budgétaire. Il apparaît nécessaire de revenir sur ce dispositif afin de permettre aux parlementaires d'en discuter. Ainsi, comme le rappelle Aurélien BAUDU, « *en dépit de son utilité, certains parlementaires, et notamment le sénateur Alain Lambert, ont souhaité aménager la procédure de l'article 44 alinéa 3 en proposant que les commissions saisies au fond puissent codécider avec le Gouvernement des amendements faisant l'objet d'un « vote bloqué*<sup>883</sup> ». » Ainsi, selon Alain LAMBERT, le Gouvernement ne pourrait recourir à la procédure du « vote bloqué » sans l'accord de la

---

<sup>881</sup> P. AVRIL, « Le vote bloqué », RDP, 1965. 444 s ; P. AVRIL, « Le vote bloqué 1959-1970 », RDP, 1971, p. 469.

<sup>882</sup> Cons. Const. 15 janv. 1960, n°59-5 DC, Rec Cons. Const. 351.

commission des finances ou des affaires sociales lorsqu'il sera question d'un texte budgétaire et financier. L'idée est de ne plus permettre au Gouvernement de revenir sur tout ou partie des amendements avec lesquels il était en désaccord au cours de la discussion budgétaire et financière. Comme le souligne, Aurélien BAUDU, « *il arrive ainsi que des amendements, parfois adoptés à l'unanimité, disparaissent du texte en discussion. Le débat budgétaire et financier, parfois long et empreint de conviction, qui avait abouti à leur adoption, est alors vidé de son contenu en quelques instants*<sup>884</sup> ». On peut aisément comprendre dans ce cas de figure la frustration qui peut être celle des parlementaires qui ont travaillé ardemment pour qu'une disposition soit votée en commission.

La piste de la codécision soulevée par Alain LAMBERT mérite d'être étudiée de manière plus approfondie. Cet assouplissement aurait le mérite d'éviter certaines dérives du gouvernement en matière budgétaire. Seulement, une question reste en suspend dans l'hypothèse où subsiste un désaccord entre le Gouvernement et la commission des finances au cours de la discussion budgétaire. Une révision constitutionnelle de ce dispositif semble être compliquée.

Cet article 44 fait écho à l'article 49 alinéa 3, célèbre dispositif du parlementarisme rationalisé **(B)**.

## **B. La suppression de la « guillotine budgétaire », symbole d'une responsabilité gouvernementale retrouvée**

L'article 49 alinéa 3<sup>885</sup> autorise le Premier ministre à engager la responsabilité de son gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans cette hypothèse, le texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée par les députés. Il convient de préciser que cette motion doit être signée par un dixième des députés. Son vote ne peut avoir lieu que dans un délai de quarante-huit heures après son dépôt. Nous retrouvons ici les mécanismes du parlementarisme

---

<sup>883</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », RDP, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°5, p.1486.

<sup>884</sup> Idem, p.1486.

<sup>885</sup> P. AVRIL, « Le vote bloqué et l'engagement de la responsabilité », LPA, 4 mai 1992.

rationalisé. Ce dispositif constitutionnel permet qu'un texte ne soit pas voté par l'Assemblée Nationale. Si l'on s'attarde un instant sur le terrain du droit budgétaire, l'application de cet article 49 alinéa 3 reviendrait à permettre au gouvernement de « contourner » le principe du consentement de l'impôt. Le Conseil constitutionnel<sup>886</sup> n'a pas estimé que le recours à ce procédé était contraire à la Constitution dans l'hypothèse où il serait utilisé pour l'adoption d'une loi de finances. Il est inutile de préciser que ce procédé est très souvent décrié au sein de la classe politique. Appliqué à la loi de finances, ce dispositif est d'autant plus critiqué lorsqu'il est combiné avec le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Face à la banalisation de ce dispositif, plusieurs propositions de réforme ont vu le jour. Les partisans d'une VIème République préconisent sa suppression pure et simple tandis que les défenseurs de la Vème République préconisent son assouplissement. Il convient de préciser que ce sont souvent des textes non budgétaires qui conduisent le gouvernement à utiliser l'article 49 alinéa 3. En dépit des réserves formulées par le président de la République, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a limité l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 aux seuls projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale tout en y ajoutant un recours possible pour un autre texte par session<sup>887</sup>. Les limitations ainsi apportées semblent bien désuètes. Le maintien de ce dispositif devient une « guillotine » incontournable de la procédure budgétaire dans les mains du gouvernement<sup>888</sup>. Le comité « Ballardur » n'a pas souhaité suivre l'orientation préconisée par le président de la République<sup>889</sup> puisqu'il a proposé de mettre fin à ce mécanisme, sauf en matière budgétaire et financière<sup>890</sup>. Il justifie cette exception par le fait que « *parmi les textes le plus souvent adoptés grâce à l'article 49, alinéa 3, figurent au premier rang les lois de finances et les lois portant sur la matière sociale* » mais également par le fait que ces textes sont « *les plus essentiels à l'action du Gouvernement* ». Il convient tout de même de préciser que la disposition actuelle consistant à encadrer l'article 49 alinéa 3 s'apparente à une « *solution de confort* » pour le

---

<sup>886</sup> V. Cons. Const. 24 décembre 1970, n°79-110 DC, Rec. Cons. Const. 36, cons.8 et 9.

<sup>887</sup> V. art. 49 al.3 issu de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, JO 24 juillet 2008, p.11890.

<sup>888</sup> A. BAUDU, *Contributions à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Eclairage historique et perspectives d'évolution*, Thèse de doctorat, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2010, p.463.

<sup>889</sup> N. SARKOZY, Discours du Président de la République, Épinal, 12 juillet 2007, p. 11 : « *Je suis réservé quant à la suppression de l'article 49 al. 3 qui permet au Gouvernement de faire adopter un texte quand il n'y a pas de majorité pour voter la censure. Sa suppression, sans doute, modifierait profondément les équilibres de la Ve République. Mais je suis bien obligé de reconnaître que l'utilisation du 49 alinéa 3 a toujours suscité des débats. Ces débats n'ont jamais été conduits à leur terme. Je veux que l'on aille jusqu'au bout de ce débat* ».

<sup>890</sup> Cf. rapport du comité « Ballardur », p. 34, proposition no 23 sur l'article 49 al. 3 de la Constitution.

Gouvernement<sup>891</sup>. Il aurait été certainement plus judicieux d'exclure le recours à l'article 49 alinéa 3 en matière budgétaire en raison de l'existence de plusieurs règles budgétaires contraignantes pour les parlementaires.

## **2<sup>ème</sup>§ : L'évaluation des politiques publiques : le souffle du renouveau du contrôle parlementaire**

Comme le souligne Jean-François AMEDRO, « *Les pratiques évaluatives sont nées dans les années 1960 aux États-Unis, prenant leur essor principalement sous l'égide du General Accounting Office (GAO), organe de contrôle financier dépendant du Congrès. Elles se développent ensuite en Grande-Bretagne, au Canada, en Australie et dans des pays d'Europe du Nord comme le Danemark et la Suède. Elles sont aussi au cœur des méthodes de l'Union européenne ou de certaines organisations internationales.*<sup>892</sup> »

La France verra apparaître ce phénomène par un premier canal assez surprenant : l'administration. En effet, l'évaluation des politiques publiques trouvera son origine dans la rationalisation des choix budgétaires (RCB) élaborée dans les années 1970. Cette réforme ne parviendra pas à s'installer de manière pérenne et sera abandonnée en 1984<sup>893</sup>. Le déploiement de cette notion nouvelle en France repose sur des nécessités techniques et des exigences politiques<sup>894</sup>.

Encore trop souvent négligée, l'évaluation des politiques constitue une avancée considérable qui peut faire évoluer positivement la démocratie dans la mesure où elle participe au renforcement de l'obligation de rendre compte pesant sur les gouvernants<sup>895</sup>. Derrière cette notion se cache au niveau du Parlement un véritable arsenal dont les parlementaires ont tout intérêt à s'emparer (A). En dépit de cet intérêt, il faudra bien veiller à

---

<sup>891</sup> A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », RDP, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°5, p.1488.

<sup>892</sup> J-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structures et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », RDP, 1<sup>er</sup> septembre 2013, n°5, p.1137.

<sup>893</sup> P.BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Puf, 2009 ; Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2008.

<sup>894</sup> P. DURAN, E. MONNIER, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, Vol.42, n°2, Politiques publiques en France : l'Europe, le marché et l'Etat, avril 1992, pp 235-262.

<sup>895</sup> Idem p.1137.

ce que l'évaluation des politiques publiques prenne tout son sens dans le processus démocratique ce qui nécessitera très certainement des ajustements **(B)**.

### **A. Un arsenal parlementaire au potentiel majeur**

Etre responsable politique, c'est rendre des comptes sur sa propre gestion. L'évaluation des politiques publiques constitue un outil indispensable pour renforcer l'obligation de rendre compte qui pèse sur les responsables politiques<sup>896</sup>. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>897</sup> qui a participé au renforcement du Parlement, l'évaluation des politiques publiques est officiellement reconnue sur le terrain constitutionnel comme une fonction parlementaire<sup>898</sup>. Au-delà d'une consécration constitutionnelle, cette réforme de la Constitution de 1958 est venue organiser cette nouvelle fonction parlementaire en créant, d'une part, de véritables organes parlementaires dédiés **(1)**, et en donnant aux parlementaires un certain nombre d'outils **(2)**.

#### **1. Les organes de l'évaluation parlementaire**

L'évaluation des politiques publiques a connu une évolution notable à partir de la révision constitutionnelle de 2008. Après un développement foisonnant d'organes dans les années 1970, la réforme de 2008 est venue en quelque sorte coordonner l'ensemble. Parmi les organes parlementaires de référence figurent en premier lieu les commissions permanentes<sup>899</sup>. L'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale permet aux commissions de former des missions d'information destinées à produire des travaux d'évaluation des politiques publiques. Au sein des commissions permanentes, on retrouve les prestigieuses commissions

---

<sup>896</sup> A. PARIENTE, « Evaluation parlementaire et responsabilité politique du gouvernement », Petites affiches, 20 janvier 2000, n°14, p.9 et s.

<sup>897</sup> Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008

<sup>898</sup> L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 modifié par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 dispose : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

<sup>899</sup> B. MATHIEU, « Les commissions permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.31 et s. P. TURK, « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », Les Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.71 et s.

des finances<sup>900</sup> qui jouent un rôle essentiel dans le domaine budgétaire. Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances<sup>901</sup> et plus particulièrement de son titre V combinées à l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale, « *ses membres disposent de pouvoirs vigoureux de contrôle et d'évaluation en matière budgétaire*<sup>902</sup> ». Toujours dans le domaine budgétaire, la commission des finances de l'Assemblée nationale a mis en place en 1999 d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) venant renforcer substantiellement sa mission évaluative. Organisme souvent qualifié de paradoxal dans la mesure où la MEC est une institution de la LOLF née trente mois avant cette dernière<sup>903</sup>, la MEC est à la fois connue et méconnue. Sur le même registre, mais cette fois-ci dans le domaine des finances sociales, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) verra le jour en 2004 au sein de la commission des affaires sociales. Ces deux structures particulières constituent des vecteurs majeurs du contrôle parlementaire<sup>904</sup>.

Suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un nouvel organe parlementaire va faire son entrée : le conseil d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques<sup>905</sup>. Institué par la résolution n°292 du 27 mai 2009 adoptée par l'Assemblée nationale, l'objectif ainsi recherché par cette nouvelle structure est de « *coordonner, orienter et synthétiser les travaux d'évaluation* »<sup>906</sup>. Présidé par le président de la chambre basse, cet organe semble traduire une véritable volonté de synthèse ne serait-ce que par sa composition. L'article 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le CEC comporte un certain nombre de membres de droit à savoir : les présidents des commissions permanentes et le président de la commission chargée des affaires européennes ; le rapporteur général de la commission des finances ; le président ou le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ainsi que le président de la délégation

---

<sup>900</sup> J-P. CAMBY, « Les commissions des finances : du contrôle à l'évaluation », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.45 et s.

<sup>901</sup> C. WALINE, « Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière », 1<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.81 et s.

<sup>902</sup> J-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », RDP, 1<sup>er</sup> septembre 2013, n°5, p.1137.

<sup>903</sup> J. LAUZE, « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.109.

<sup>904</sup> C. WALINE, P. DESROUSSEAUX, B. PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La documentation française, Paris, 2009, p.67.

<sup>905</sup> S. OLTRA-ORO, « L'évaluation des politiques publiques : un art au service du Politique », RFFP, 1<sup>er</sup> novembre 2014, n°128, p.164.

<sup>906</sup> Idem, p.162.

parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; les présidents de chaque groupe politique. Le comité comprend également seize autres membres désignés selon la même procédure que celle prévue pour la désignation des membres de commissions permanentes. Enfin, il est important de souligner que la composition d'ensemble du comité reproduit la configuration politique de l'Assemblée nationale.

Au-delà de ces principaux organes parlementaires compétents en matière d'évaluation, il existe encore quelques structures jouant un rôle dans l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit des commissions d'enquête<sup>907</sup>, des missions d'information de la Conférence des présidents de chaque assemblée ou encore des délégations et offices qui perdurent en dépit d'une forte volonté du législateur de remettre un peu d'ordre dans ce maquis institutionnel<sup>908</sup>. Depuis 1832, le Parlement peut constituer en son sein des commissions d'enquête dotées de pouvoirs d'investigation très importants et dont le champ d'action relève de tous les domaines de l'action et de la gestion publiques. Le rôle d'évaluation de ces commissions est consacré à l'article 51-2 de la Constitution modifié par la révision de 2008 qui dispose : « *pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.* » S'agissant des missions d'information, celles-ci permettent de compléter l'information du Parlement, pour une durée limitée, et ainsi d'apporter un éclairage concret sur des questions traitées par la commission. Parmi ces missions, une fait figure d'exception : « la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF » dans la mesure où chaque année, depuis le 15 janvier 2003, la commission des finances crée cette institution originale<sup>909</sup>. Pour finir, les délégations et offices parlementaires permettent au Parlement de disposer d'une capacité propre d'expertise et plus précisément d'être en mesure de mieux évaluer l'efficacité des politiques publiques. Initialement plus nombreuses, ces structures ont été en partie supprimées. Il subsiste aujourd'hui un office, structure conjointe aux deux

---

<sup>907</sup> J-P. CAMBY, « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté, Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.95 et s.

<sup>908</sup> Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, JORF n°0137 du 16 juin 2009, p.9784.

assemblées parlementaires à savoir l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques<sup>910</sup> (OPECST), créée par la loi<sup>911</sup> et composée paritativement. S'agissant des délégations, il n'en reste plus que trois à l'heure actuelle : la délégation parlementaire aux outre-mer, la délégation au renseignement et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

La révision constitutionnelle de 2008, bien qu'ayant rationalisée de manière significative les organes parlementaires chargés d'une mission d'évaluation des politiques publiques, il n'en demeure pas moins qu'ils restent encore très nombreux. Trop nombreux ? Toujours est-il que pour pouvoir exercer pleinement cette mission, les parlementaires doivent bénéficier d'outils pertinents afin de garantir l'efficacité de cette évaluation.

## **2. Les outils de l'évaluation parlementaire**

Pour que le Parlement puisse exercer pleinement cette mission d'évaluation des politiques publiques encore faut-il qu'il dispose d'informations fiables. Si l'on souhaite que cette évaluation parlementaire se déroule dans les meilleures conditions, il apparaît essentiel que le Parlement dispose de moyens juridiques permettant de lui garantir l'obtention d'informations. Parmi ces outils figurent notamment l'audition. Les parlementaires peuvent auditionner les personnes de leur choix. On retrouve également l'enquête sur pièce et sur place, technique au centre du régime de la commission d'enquête<sup>912</sup>. Tous les documents ou renseignements utiles à l'accomplissement de leur mission, sous quelques réserves, doivent être communiqués. Au-delà des commissions d'enquête, les commissions des finances bénéficient également de prérogatives importantes (droit à la communication, investigation sur pièces et sur place...). Dans le cadre de la procédure budgétaire, les parlementaires bénéficient également de nombreux dispositifs qui leur permettent d'obtenir de précieuses

---

<sup>909</sup> G. SUTTER, « Une institution originale : la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Milolf) », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.97.

<sup>910</sup> Voir. H. GAUMONT-PRAT, « Réflexion sur l'étude : Les enjeux scientifiques, technologiques et éthiques de la médecine personnalisée, de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) », Petites affiches, 3 octobre 2013, n°198, p.7 et s.

<sup>911</sup> Loi n°83-609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, JORF du 9 juillet 1983, p.2125.

<sup>912</sup> Voir. J-P. CAMBY, « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.95 et s.

informations. Il s'agit notamment des questionnaires envoyés aux ministères ou encore des fameux projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP).

A côté de ces dispositifs mis à la disposition des parlementaires, on peut relever également l'étude d'impact. Si l'étude d'impact n'améliore pas substantiellement les conditions d'élaboration de la loi, elle constitue un référentiel permettant au Parlement d'exercer un contrôle plus vigilant de l'« activité législative du Gouvernement ». La réforme se révèle donc en mesure de favoriser un certain « retour » du Parlement dans le processus législatif, mais par le biais d'une mutation de son rôle<sup>913</sup>.

Enfin, les parlementaires bénéficient d'une aide précieuse non négligeable à savoir notamment l'assistance de la Cour des comptes. Ils peuvent également se reposer sur des administrations étatiques comme les directions de certains ministères ou encore l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). En dépit de l'ensemble de ces outils, l'évaluation des politiques publiques doit prendre un nouveau tournant pour devenir véritablement une mission essentielle du Parlement.

## **B. Les évolutions nécessaires de l'évaluation des politiques publiques**

Bien que l'arsenal évaluatif des politiques publiques soit assez conséquent en France, celui-ci semble souffrir d'un certain nombre de faiblesses qui ne le rendent pas pleinement effectif et pertinent **(1)**. Cela étant, l'évaluation des politiques publiques apparaît comme un élément du renouveau du contrôle parlementaire et pourrait être renforcée notamment afin de faciliter l'appréhension des règles budgétaires introduites au niveau national et mesurer plus facilement leur efficacité **(2)**.

---

<sup>913</sup> B. LEO-COMBRADE, « L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif ? », *Revue française d'administration publique*, 2014/1, n°149, p.195 à 196.

## 1. Les faiblesses de l'évaluation des politiques publiques en France

Une des principales faiblesses de l'évaluation des politiques publiques en France réside, nous venons de le voir, dans l'important maquis d'organes parlementaires en charge de cette mission. Cet enchevêtrement, bien qu'ayant fait l'objet d'une certaine rationalisation avec la révision constitutionnelle de 2008, demeure important ce qui peut nuire à son efficacité. Au-delà du Parlement, l'article 47-2 de la Constitution désigne trois institutions en charge d'évaluer les politiques publiques. En effet, celui dispose que : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* » Autrement dit, le Parlement, le Gouvernement mais également la Cour des comptes sont chargés, par le texte constitutionnel, d'évaluer les politiques publiques. Etant donné que le Gouvernement est chargé de déterminer et conduire la politique de la Nation conformément aux dispositions de l'article 21 de la Constitution, il apparaît essentiel que lui revienne une mission d'évaluation des politiques qu'il met en œuvre. Le Parlement, de son côté, est « *à la fois producteur, destinataire et commanditaire de nombreuses évaluations* <sup>914</sup> ».

S'agissant de l'évaluation des règles budgétaires, la Cour des comptes semble remplir pleinement son rôle comme en témoigne les rapports annuels notamment le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques ou le rapport sur la gestion de l'Etat qui recèlent très souvent une étude de l'incidence des règles budgétaires dans leur domaine.

Cette compétence, partagée par différents acteurs qu'ils soient publics ou privés, peut déboucher sur une autre problématique : des évaluations en trop grand nombre qui viendraient atténuer la portée de ce dispositif. Cela pourrait aboutir à des évaluations aux conclusions opposées ce qui viendrait brouiller un peu plus l'objectif recherché. Qui plus est, un autre problème se pose s'agissant de l'évaluation des politiques publiques. Le lien entre les

---

<sup>914</sup> S. OLTRA-ORO, « L'évaluation des politiques publiques : un art au service du Politique », RFFP, 1<sup>er</sup> novembre 2014, n°128, p.163.

évaluateurs et les décideurs est profondément distendu. En effet, les décideurs politiques ont tout intérêt à s'impliquer activement dans cette démarche novatrice. Il s'agit de prendre du recul sur les décisions qui ont été prises et d'analyser ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné. Cela permet, autrement dit, d'ajuster les politiques menées dans tel ou tel domaine. L'évaluation des politiques publiques mériterait d'être perfectionnée car elle constitue un potentiel majeur dans une société où les finances publiques sont considérablement dégradées. Elle peut contribuer, telle une règle budgétaire procédurale, à guider les décideurs politiques afin de faire les bons choix, ceux qui vont dans le sens de l'intérêt général et tout particulièrement de l'équilibre budgétaire.

## **2. Vers une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques et un renforcement des pratiques**

L'un des points forts de l'évaluation des politiques publiques est, comme le souligne Jean-François AMEDRO, de procéder « *au renforcement de l'obligation de rendre compte pesant sur les gouvernants* »<sup>915</sup>.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), dans un rapport intitulé « *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* » de septembre 2015<sup>916</sup>, opère un certain nombre de constats et suggère trois séries de recommandations visant à contribuer à la promotion d'une culture de l'évaluation des politiques publiques en France. Dans un premier temps, le CESE souhaite accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation des politiques publiques. Pour qu'une évaluation soit crédible il faut qu'elle soit le fruit d'une pluralité de points de vue tout en intégrant les parties prenantes à savoir les décideurs politiques mais aussi les bénéficiaires des politiques publiques. Dans un deuxième temps, le CESE préconise d'améliorer l'exercice de l'évaluation. Il faut entendre par là une meilleure articulation entre le temps politique et le temps de l'évaluation. Il faudrait inscrire les acteurs publics dans des formations sur l'évaluation des politiques publiques. Enfin, dans un troisième temps, le CESE semble prêcher pour son propre compte. Il préconise que sa

---

<sup>915</sup> J-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 1<sup>er</sup> septembre 2013, n°5, p.113

contribution soit confortée en matière d'évaluation des politiques publiques. Il faut reconnaître que cette mesure aurait pour conséquence d'étendre encore le nombre d'acteurs de l'évaluation.

L'idée qui pourrait faire son chemin serait une unification des outils de l'évaluation parlementaire<sup>917</sup>. Bien que cette idée ne semble pas faire son chemin, les modèles britanniques ou anglais pourraient constituer une source d'inspiration. Le Parlement britannique est doté d'un organe unique d'évaluation et de contrôle, le Public Account Committee (PAC). Le premier président de la Cour des comptes<sup>918</sup>, lors de son audition devant la commission Balladur, a estimé que la proposition de création d'un comité d'audit parlementaire était indispensable tout en précisant qu'il devait être nécessairement bicaméral. De l'autre côté de l'atlantique, l'exemple des Etats-Unis est souvent présenté comme un modèle en Europe<sup>919</sup>. Ce système repose sur une tradition institutionnelle particulière. Le Congrès américain dispose de deux outils privilégiés : le *Congressional Budget Office* (CBO) et le *Gouvernement Accountability Office* (GAO). Le CBO a été créée en 1974 par le *Congressional Budget and Impoundment Control*, « *comme une réponse à l'éclatement extrême de la procédure budgétaire, qui se traduisait, concrètement, par une impossibilité pour les parlementaires d'avoir une vision d'ensemble sur le niveau des dépenses et des recettes*<sup>920</sup> ». Une telle institution, commun aux deux assemblées parlementaires, pourrait très bien voir le jour en France. Elle pourrait contribuer à la rationalisation de l'évaluation des politiques publiques.

Au-delà du renforcement de l'évaluation, il apparaît plus qu'important de mettre en place des institutions de surveillance budgétaire pertinentes.

---

<sup>916</sup> N. MANSOURI-GUILANI, « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », Rapport du Conseil économique, social et environnemental, septembre 2015, p.23.

<sup>917</sup> A. BAUDU, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », RFFP, 1<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.138.

<sup>918</sup> Cf. Audition publique de M. Philippe SEGUIN par le Comité Balladur, 27 septembre 2007.

<sup>919</sup> C. WALINE, P. DESROUSSEAUX, B. PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, Les études de La documentation française, Paris, 2009, p.85.

<sup>920</sup> Idem, p.85.

## **Section 2 : La nécessité de mettre en place de véritables institutions de surveillance budgétaire performantes**

Au-delà du renforcement du contrôle parlementaire qui est un contrôle politique, il est important de recourir à un contrôle d'une toute autre nature. Il s'agirait alors de confier une mission de contrôle de l'encadrement normatif des politiques budgétaires à une institution dont la compétence et l'indépendance ne serait plus à démontrer (1<sup>er</sup> §). Qui plus est, le Haut Conseil des finances publiques créée en 2012, mériterait d'être consolidé dans son rôle d'institution budgétaire indépendante avec pour mission de surveiller l'application des règles budgétaires (2<sup>ème</sup> §).

### **1<sup>er</sup> § : La mise en place d'un contrôleur des normes budgétaires, autorité administrative indépendante**

Une autorité administrative indépendante<sup>921</sup> (AAI) est une institution de l'État chargée, en son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le Gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement. Ces autorités constituent une catégorie juridique relativement nouvelle car, contrairement à la tradition administrative française, elles ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. En effet, la notion d' « *autorité administrative indépendante* » verra le jour dans les conclusions du commissaire Jacques RIGAUD en ces termes « *A l'époque contemporaine, la belle harmonie de l'administration classique à deux dimensions, celle de la hiérarchie et celle de la tutelle, est fort compromise ; nous avons assisté pour de multiples causes à la création de nouveaux organismes qui, sans pouvoir être qualifiés d'autorités décentralisées au sens que notre droit attache à cette expression, ne sont pas pour autant soumis au pouvoir hiérarchique du ministre. Ce sont des organismes qu'on pourrait dire « à compétences propres ». Institués par le pouvoir législatif ou réglementaire, ils ont pour objet soit de permettre la participation des citoyens ou des intérêts organisés, soit de donner aux administrés la garantie de l'indépendance des personnes qui concourent à la décision. Et ces organismes sont dotés, non d'une fonction consultative, mais bien d'un pouvoir de décision*<sup>922</sup> ». Toutefois, il faudra

---

<sup>921</sup> O. GOHIN, J-G SORBARA, *Institutions administratives*, Lextenso éditions, 6<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2012, p.303.

<sup>922</sup> Concl. Sur CE, 6 décembre 1968, ministre des Armées c/ Ruffin, RDP 1969.703.

attendre la loi du 6 janvier 1978 créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour que le terme apparaisse pour la première fois.

Ces AAI présentent trois caractères. Ce sont des autorités qui disposent d'un certain nombre de pouvoirs comme celui de formuler des recommandations, de rendre des décisions, de réglementer voire même de sanctionner. Elles agissent au nom de l'Etat et disposent d'un pouvoir réglementaire<sup>923</sup>. Enfin, ce sont des autorités administratives indépendantes des pouvoirs publics et des secteurs contrôlés. Elles constituent donc une exception à l'article 20 de la Constitution selon lequel le Gouvernement dispose de l'administration.

Dans un souci de mise en place d'institutions de surveillance budgétaire performantes et sur la base du modèle des autorités administratives indépendantes, on pourrait très bien imaginer la création d'un « Contrôleur des normes budgétaires » qui veillerait à la bonne application des règles budgétaires au niveau national. Cette nouvelle institution disposerait alors d'une réelle indépendance à l'égard du pouvoir exécutif mais aussi du parlement. A l'image du Défenseur des droits dont la reconnaissance constitutionnelle constitue une des innovations les plus originales de la révision de la Constitution de 1958 intervenue le 23 juillet 2008<sup>924</sup>, ce Contrôleur des normes budgétaires pourrait ainsi se voir confier une mission de surveillance de l'élaboration des normes budgétaires. Lorsque les pouvoirs publics décideraient l'instauration d'une règle budgétaire, il pourrait ainsi rendre des avis consultatifs pour donner son point de vue et formuler des recommandations en vue d'améliorer l'élaboration des dites normes. Cela permettrait d'avoir un avis extérieur concernant les caractéristiques propres de la règle, sa clarté, sa compréhension ou encore son périmètre. Le contrôleur des normes budgétaires pourrait être assisté de collègues, de groupes de réflexion qui l'aideraient à prendre des décisions pertinentes. Ces collègues pourraient très bien être répartis sur la base des administrations publiques : un collège « Finances publique de l'Etat », un autre pour les « Finances publiques sociales » et enfin un pour les « finances publiques locales ». Ces groupes seraient composés de personnes qualifiées, d'élus locaux, de responsables de diverses administrations. L'objectif étant que les normes budgétaires répondent à un réel besoin et que leur efficacité puisse être mesurée.

---

<sup>923</sup> A. HAQUET, « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes », RDP, 1<sup>er</sup> mars 2008, n°2, p.393.

<sup>924</sup> C. TEITGEN-COLLY, « Le défenseurs des droits : un OVNI dans le ciel constitutionnel », Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.125.

A côté de cette mission de surveillance, il disposerait d'un pouvoir de sanction en cas de manquement au respect de ces règles. Cela pourrait se traduire par une obligation pour les décideurs politiques de prendre des mesures correctrices.

Qui plus est, dans un souci d'efficacité, cette AAI bénéficierait d'un pouvoir d'autosaisine et pourrait également être saisie par les citoyens. Pour que ce dispositif puisse voir le jour encore faut-il qu'il y ait une liste exhaustive de toutes les règles budgétaires applicables tant au niveau national, social que local. Cette AAI s'inscrirait alors dans une véritable démarche transversale.

## **2<sup>ème</sup> § : Le délicat transfert de la mission de contrôle de l'encadrement normatif à la Cour des comptes**

Afin de pouvoir exercer une mission de contrôle de l'encadrement normatif encore faut-il disposer d'une institution budgétaire spécialisée et dont l'indépendance et les compétences ne sont plus à démontrer. La Cour des comptes remplit parfaitement ces conditions **(A)**. Elle a également l'avantage d'être déjà implantée depuis de nombreuses années dans le paysage institutionnel **(B)**.

### **A. Une institution à l'indépendance et aux compétences incontestées**

La Cour des comptes, on l'a vu précédemment a été instituée sous Napoléon en 1807. Dotée de missions très diverses, elle est aujourd'hui une institution reconnue pour son indépendance et ses compétences. Il n'est pas rare de lire dans la presse, à l'occasion de la publication d'un rapport, que la Cour des comptes « épingle », « exige », « demande » ou « attend » du Gouvernement, du Parlement, telle ou telle réforme, « avec insistance » et « dans les meilleurs délais »<sup>925</sup>. Celle-ci se trouve en effet à équidistance des pouvoirs exécutif et législatif.

---

<sup>925</sup> *La Cour des comptes*, La documentation française, Paris, 2014, Préface du président de la République, François Hollande, p.7.

Didier MIGAUD, premier Président de la Cour des comptes, apporte des précisions quant au fonctionnement de la juridiction<sup>926</sup>. Il souligne que le rôle de la Cour des comptes n'est pas de trancher les débats sur la question de l'endettement public. Elle n'est pas là pour se substituer aux pouvoirs publics dans la prise de décision, les choix à retenir ou les engagements à prendre vis-à-vis de nos partenaires. Le Président insiste sur le rôle d'information des citoyens et des décideurs publics sur la situation et les perspectives des finances publiques, et le respect des engagements pris. Il précise que pour ce faire, les magistrats de la Cour partent des engagements internationaux de notre pays et des éléments contenus dans les lois financières votées par le Parlement – la loi de programmation des finances publiques, la loi de finances initiale, la loi de financement de la sécurité sociale et les lois de finances et de financement rectificatives. Il rappelle que la Cour des comptes raisonne toujours à partir des objectifs fixés par les pouvoirs publics. Les rapports de la Cour s'appuient aussi sur les données issues de la statistique publique, nationale et européenne, ainsi que sur les hypothèses et les résultats communiqués par le Gouvernement. Celle-ci fonde ainsi son appréciation sur une réalité observable.

## **B. Une institution bien ancrée dans le paysage institutionnel et capable de s'ouvrir à d'autres perspectives**

L'autre avantage de la Cour des comptes, au-delà du fait qu'elle incarne la transparence publique, c'est qu'elle est déjà en place. A l'heure de la recherche de performance et des économies, il apparaît essentiel de rationaliser les structures et les moyens de contrôle. Nous venons de voir que la Cour des comptes était compétente et indépendante. Qu'attendons-nous pour lui donner une mission supplémentaire consistant à contrôler l'encadrement normatif des politiques budgétaires et à sanctionner les décideurs politiques en cas de dérapage ? Qui plus est, il est inutile de revenir sur la propension qu'a la France à créer toujours plus de structures et d'instances diverses. La création d'une nouvelle institution n'apparaîtrait pas judicieuse.

Pour toutes ces raisons, il serait peut être utile d'introduire un pouvoir de sanction à l'égard des acteurs publics. Jusqu'ici, la Cour des comptes jouit d'une autorité morale

---

<sup>926</sup> D.MIGAUD, « La Cour des comptes, un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> septembre 2015, n°131, p.99.

reposant très fortement sur son soutien de l'opinion publique. Il n'est pas impossible de voir au fil des années cette confiance qu'ont les citoyens à l'égard de l'institution s'effriter en raison de l'absence de pouvoir de sanction en cas de constatation de dérapages dans l'application des règles budgétaires concourant à l'équilibre budgétaire. Les citoyens peuvent se lasser de voir que les recommandations et le travail fourni par la Cour des comptes n'engagent à rien et débouche sur peu de choses. Il est vrai que le pouvoir de sanction d'une autorité politique par une juridiction financière pourrait constituer une réelle avancée. Les décideurs politiques seraient ainsi mis face à leur responsabilité politique. La Cour pourrait ainsi engager la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement en cas de dérapages significatifs par rapport aux prévisions arrêtées. Le Parlement, seul, disposerait alors du pouvoir de sanction afin d'éviter un gouvernement des juges. Qui d'autre que le Parlement dispose de la légitimité pour renverser le gouvernement ?

Ces pistes de réflexion relatives à la Cour des comptes ne doivent pas faire perdre de vue l'intérêt de la consolidation du Haut Conseil des finances publiques.

## **2<sup>ème</sup> § : La consolidation du Haut Conseil des Finances publiques, solution la plus pertinente**

L'installation d'un Haut Conseil des finances publiques constitue une réelle avancée. En tant qu'institution budgétaire indépendante (IBI), il a vocation à jouer un rôle essentiel dans le processus budgétaire. Seulement, l'arrivée de ce HCFP s'est faite en douceur. Cette institution mérite donc que l'on s'attache à la consolider par le biais de diverses mesures comme la possibilité pour le HCFP de s'autosaisir, l'élargissement de son périmètre d'action et l'affermissement de son influence à l'égard des engagements européens de la France.

Pour que le Haut Conseil des Finances publiques puisse occuper une place à part dans le fonctionnement des institutions, il est important qu'il dispose d'un pouvoir d'autosaisine. A l'heure actuelle, il ne peut donner son avis que s'il est saisi conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi organique relative à la programmation, à la gouvernance des finances publiques. Ainsi, son rôle se trouve profondément circonscrit ce qui ne contribue pas à augmenter la portée de ses avis.

S'agissant de la question des délais, il est important que le HCFP puisse disposer d'un délai plus long pour pouvoir mener une étude sérieuse et approfondie des documents communiqués par le gouvernement. Actuellement, le HCFP ne dispose que d'un délai d'une semaine pour préparer l'avis qui sera joint au projet de loi de programmation des finances publiques ou celui joint aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le délai doit donc être allongé de manière à ce que le Haut Conseil puisse traiter ses dossiers dans les meilleures conditions.

L'autre point qui pose des difficultés concerne les informations qui sont mises à sa disposition par le gouvernement. Lors de plusieurs avis, le HCFP a pointé du doigt le caractère incomplet des informations transmises. Si les informations ne sont pas complètes, la pertinence des avis rendus par le HCFP ne sera pas au rendez-vous. Pour remédier à ces difficultés, l'institution budgétaire indépendante doit bénéficier d'une autonomie de chiffrage. Autrement dit, le Haut Conseil doit disposer de ses propres modèles statistiques. Cela aurait pour avantage d'avoir une vision contradictoire par rapport aux données de la direction du Trésor ou de la direction du Budget. Le HCFP est actuellement beaucoup trop dépendant des prévisions gouvernementales. Ce dispositif permettrait également de lutter contre le manque de temps.

Enfin, il serait peut être souhaitable d'inscrire le Haut Conseil des finances publiques dans la Constitution pour en renforcer l'indépendance. A l'image du Défenseur des droits qui a été consacré par la Constitution à l'article 71-1, il deviendrait une autorité constitutionnelle indépendante. Cette piste mérite d'être exploitée pour enfin inscrire le rôle du HCFP dans le marbre constitutionnel. Une autre piste, beaucoup moins symbolique pourrait être envisagée.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

Plusieurs pistes de réflexion ont donc été abordées. Le moment est venu pour les décideurs politiques de s'en emparer et de s'inscrire dans une nouvelle ère. Les lacunes sont connues, qu'attendons-nous pour les corriger ?

Le foisonnement des règles budgétaires au cours de ces dernières années en vue de garantir un retour à l'équilibre budgétaire suscite la perplexité. En effet, la mobilisation du droit a été un véritable leitmotiv comme réponse face à la crise des finances publiques au cours de ces dernières années. La nécessité d'introduire des règles toujours plus contraignantes n'a-t-elle pas conduit à une véritable remise en cause du pouvoir politique ? Est-ce que la mobilisation à outrance du droit est le meilleur moyen de parvenir à l'équilibre budgétaire et de renforcer la confiance ? Il semblerait en effet que l'on soit face à une impasse juridique. Le droit n'est peut être pas la seule et unique solution.

A l'heure actuelle, les règles budgétaires sont si nombreuses que les décideurs politiques, élus par le peuple, sont contraints et ne disposent plus de marges de manœuvre. Comme le souligne Marc LEROY, « *cette tendance ouvre la voie à une aliénation des choix démocratiques qui affaiblit les espoirs mis dans la transparence de l'évaluation des programmes publics par le Parlement (...)*<sup>927</sup> ». Les règles étant trop nombreuses et enfermant beaucoup trop les responsables politiques dans des « automatismes budgétaires », il apparaît plus que nécessaire d'y remédier et cela passe nécessairement par un renforcement du pouvoir politique.

---

<sup>927</sup> M. LEROY, « Idéologie de la contrainte et performance budgétaire. La tentation néolibérale d'une aliénation des choix démocratiques », in *Les réformes des finances publiques – Enjeux politiques et gestionnaires* (dir. M.DJOULDEM, G. TELLIER et C. VISSCHER), éditions Bruylant, 2014, p.27.

## **Chapitre II.**

# **La volonté politique, indispensable complément au renforcement des règles budgétaires**

Plusieurs pistes de réflexion ont été évoquées afin de renforcer les règles budgétaires françaises. Face à la crise, la réponse a été celle d'une mobilisation du droit pour instaurer de nouvelles règles et ainsi mener une lutte résolue pour assainir les finances publiques françaises. La recherche de la performance aura permis de trouver des solutions ou de répondre au moins en partie aux lacunes de l'encadrement normatif des politiques budgétaires.

Cependant, tout ceci ne s'avère pas suffisant. L'efficacité des règles budgétaires est fortement remise en cause. Elles ne semblent pas constituer une réponse appropriée face à l'aggravation de la situation des finances publiques françaises. Le chemin de la perfectibilité des règles s'avère être une impasse juridique.

L'inflation normative, en raison des excès qu'elle comporte, s'est posée comme étant responsable de la disparition du politique en matière budgétaire (**Sous-Chapitre I**). Celui-ci n'ayant plus son mot à dire alors que le Parlement est normalement le symbole démocratique par excellence, appelle à un sursaut et particulièrement à une nouvelle gouvernance des finances publiques basée sur un renforcement des pouvoirs du Parlement et une responsabilité politique gouvernementale accrue. Cette direction doit également s'inscrire dans une meilleure implication des citoyens dans le processus décisionnel budgétaire (**Sous-Chapitre II**).

## **Sous-Chapitre I : L'inflation normative ou le risque de disparition du pouvoir politique**

Selon le sociologue Robert CASTEL, la politique budgétaire est « *le cache idéal des incertitudes et des abondons du politique* »<sup>928</sup>. Il critiquait ainsi la place de plus en plus prépondérante des experts sur le terrain de la politique budgétaire. P. BIRNBAUM<sup>929</sup> démontrait quant à lui « *l'existence de la croyance selon laquelle, enfin débarrassée des querelles idéologiques, la professionnalisation de la vie politique permettrait une bonne gestion des affaires publiques et une relative stabilité politique.* » Pour lui, la politique céderait nécessairement le pas devant la compétence administrative et gestionnaire. Il faut dire que dans son ouvrage « *La fin du politique.* », le philosophe n'y va pas par quatre chemins.

### **Section 1 : La tendance actuelle d'un « gouvernement par les règles »**

En se référant à la « *culpabilisation des politiques qui emporte une méfiance à l'égard des décisions discrétionnaires des responsables publics* », Antony TAILLEFAIT constate que « *la tendance actuelle est donc celle d'un gouvernement par les règles en lieu et place d'un gouvernement par les choix (...)* »<sup>930</sup>. Autrement dit, la gouvernance des finances publiques ne repose plus ici sur des choix opérés par des décideurs politiques mais bel et bien sur des règles budgétaires qui dictent les comportements à adopter ou à ne pas adopter, les postures à avoir et les trajectoires à prendre. La cause de l'apparition d'une « *cybernétique financière* » (2<sup>ème</sup>§) repose en partie sur la méfiance des citoyens à l'égard des décideurs politiques accusés d'être responsables de tous les maux en matière budgétaire et financière (1<sup>er</sup>§).

---

<sup>928</sup> R. CASTEL, « *Savoir d'expertise et production de normes* », in F.CHAZEL et J.COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, 199, p.177.

<sup>929</sup> P. BIRNBAUM, *La fin du politique*, éd. Le Seuil, 1975.

<sup>930</sup> A. TAILLEFAIT, « *Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propose des dettes publiques* », RFFP, 01<sup>er</sup> avril 2012, n°118, p.133.

## 1<sup>er</sup> § : Des dirigeants politiques accusés d'être responsables des dérives budgétaires

Les parlementaires sont et ont été souvent accusés d'être responsables des dérives budgétaires. Cette réputation semble être bien ancrée depuis de plusieurs décennies. L'école du « Public Choice » a contribué à consacrer la culpabilité du décideur politique.

Sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, le Parlement a été souvent accusé d'être responsable de la situation financière dégradée de la France. Le régime d'assemblée<sup>931</sup> alors mis en place laissait une très grande marge de manœuvre aux parlementaires qui n'hésitaient pas à user de leurs puissantes prérogatives dans le domaine budgétaire. Il arrivait même que les assemblées parlementaires préparent elles mêmes leur budget. Ces régimes d'assemblée ont eu pour effet de conduire à des dérives sur le plan budgétaire.

Le chef de file de l'Ecole du « Public Choice » n'est autre que J.BUCHANAN, professeur à la George Mason University dans l'Etat de Virginie aux Etats-Unis. Le mouvement a été officialisé en 1962 avec la création de la Public Choice Society<sup>932</sup>. L'idée sous-jacente de ce courant de pensées consiste, face à l'accroissement de

Pour cette école, les gens du secteur public sont aussi désintéressés que les gens du secteur privé, ni plus ni moins. Il n'y a pas d'autre intérêt que celui des individus et les responsables politiques recherchent avant tout leur réélection. Pour ce fait, les décideurs politiques votent de plus gros budgets pour leur service, condition nécessaire des politiques publiques en faveur de leurs électeurs. Cependant, les électeurs ont des désirs changeants et ils n'hésitent pas à les manifester par l'intermédiaire de groupes de pression. La capacité de résistance des hommes politiques à cet ensemble orchestré de pressions est très faible.

Alors que les agents économiques privés sont soumis aux lois du marché, les hommes politiques les dominant. Ils en modifient constamment les règles de fonctionnement autant que leurs conséquences en matière de répartition des revenus. Pour justifier leur action, ils disposent des travaux économiques initiés par PIGOU sur les défaillances des marchés dans

---

<sup>931</sup> P. ARDANT, B.MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 24<sup>ème</sup> édition, LGDJ, Lextenso édition, 2012, p.357.

<sup>932</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J.P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenson éditions, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, LGDJ, 2015, P.211.

certaines circonstances bien précises. Notons pour mémoire : la concurrence imparfaite, les effets externes, l'existence de biens publics, l'asymétrie d'information et l'incomplétude des marchés. Ce serait déjà un grand progrès que l'action correctrice de l'Etat se limite à ces situations de défaillance, mais elle va souvent beaucoup plus loin, au point que Ronald COASE observe : "*Le type de situations pour lesquelles les économistes ont tendance à considérer que l'action correctrice de l'Etat se justifie est en fait souvent le résultat de l'action du gouvernement lui-même*" (1960). Quoiqu'il en soit, l'école du Public Choice s'intéresse à la capacité effective de l'Etat de corriger ces situations. Lorsque le but de son action est clairement établi, elle ne fait pas autre chose que la Cour des Comptes dans ses rapports annuels dont chacun s'accorde à reconnaître qu'ils sont trop peu suivis d'effet !

En conséquence, les économistes doivent cesser d'agir comme s'ils conseillaient des despotes bienveillants. Comme le dit J. BUCHANAN, "*Good games depends more on good rules than they depend on good players*". En d'autres termes, si vous voulez améliorer la qualité de l'action publique, améliorez les règles du jeu et non pas les joueurs. Pour ne prendre qu'un exemple, plutôt que de vous soucier de la formation du banquier central, rendez-le indépendant du pouvoir politique et soumettez son action à des contraintes fortes qui réduiront sa marge discrétionnaire (suivi d'un objectif d'inflation, obligations de transparence...). Dans le même esprit, il n'est pas sans intérêt de constater que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a pour objet de mieux définir les grandes missions de l'Etat et d'obliger les ministères à mettre en place des indicateurs de performance pour chacune d'entre elles.

La plus importante contribution de l'école des choix publics est de changer la manière dont les économistes voient la politique. Elle n'est pas à la source du manque de confiance dans les actions du gouvernement mais elle aide à comprendre les déficiences des procédures politiques et de l'action collective.

## **2<sup>ème</sup> § : La volonté de soustraire les choix budgétaires aux aléas des faiblesses humaines : les « automatismes budgétaires »**

Michel BOUVIER constate que « *la logique économique contemporaine, parce qu'elle se méfie du clientélisme électoral, se montre volontier favorable à une sorte de « cybernétique*

*financière* » visant à faire échapper les choix budgétaires aux aléas des faiblesses humaines en les faisant reposer sur des dispositifs automatiques de régulation, notamment par la constitutionnalisation des normes financières<sup>933</sup>» (A). Le développement de ce processus n'est possible que parce qu'il repose en partie sur une défiance des citoyens à l'égard du politique (B).

#### A. La mise en place d'une « cybernétique financière »

Ce que Michel BOUVIER qualifie de « *cybernétique financière*<sup>934</sup> » n'est autre qu'un système dans lequel la logique technicienne prend le pas sur le processus décisionnel démocratique. Les experts sont donc les maîtres du jeu et garantissent une autorégulation des finances publiques. Des mécanismes sont mis en place afin de faire échapper la décision budgétaire aux aléas des faiblesses humaines et tout particulièrement celles des politiques. On passe alors d'un « gouvernement par les lois » à un « *gouvernement par les nombres*<sup>935</sup> » selon Alain SUPIOT. Il précise que « *la gouvernance par les nombres, va plus loin dans la destitution du gouvernement par les lois. Comme la planification, elle substitue le calcul à la loi, comme fondement de la légitimité de la norme.*<sup>936</sup> »

M. BOUVIER estime que cette conception particulière de la gouvernance des finances publiques est « *encouragée par un véritable engouement pour les techniques de gestion, avec parfois des assimilations un peu hâtives entre gestion et politique et le risque de finir par élever les techniques de gestion au rang du politique*<sup>937</sup> ». Cette cybernétique financière se retrouve de plus en plus présente dans une société où la modernisation de l'Etat et de ses administrations est annoncée comme étant une des révolutions du XXIème siècle. Les ordinateurs prennent de plus en plus d'ampleur au sein des administrations et tout particulièrement des finances publiques. C'est d'ailleurs grâce au développement de ces technologies que prennent corps les mécanismes d'évolution des dotations accordées aux

---

<sup>933</sup> M. BOUVIER, « La règle d'or : un concept à construire », RFFP, n°113-2011, p.VI. V. aussi M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in *Mélanges en l'honneur de Loïc PHILIP*, Economica, 1995, p.295.

<sup>934</sup> M. BOUVIER, « Editorial », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2015, n°129, p.V.

<sup>935</sup> A. SUPIOT, « Etat social et mondialisation : analyse juridique des solidarités », Cours : « Du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres », p.727.

<sup>936</sup> Idem, p.727.

collectivités locales ou encore la mise en place de la norme de dépense pour le budget de l'Etat.

Ce processus consistant à laisser de plus en plus de place aux experts au détriment du politique n'est possible qu'en raison de l'existence d'une réelle défiance de la part des citoyens à l'égard de ce dernier.

## **B. Un système reposant sur une réelle défiance à l'égard des décideurs politiques**

Cette « cybernétique financière » décrite par Michel BOUVIER ne pourrait être envisagée s'il n'y avait pas aussi de manière sous-jacente « *une certaine défiance vis-à-vis des acteurs concernés qu'ils soient responsables politiques ou gestionnaires* »<sup>938</sup>. Il faut dire que le climat politique de ces dernières années est particulièrement difficile. Les affaires politico-médiatiques qui sont le fait d'une minorité se succèdent et compromettent l'image des politiques dans leur très grande majorité. De plus, le manque de résultats de la part de la classe politique se fait sentir en dépit des majorités qui se font et se défont. Les citoyens observent ce spectacle au sommet de l'Etat et ne croient plus en leurs gouvernants. Ce n'est pas tant une défiance à l'égard de la politique mais plutôt à l'égard des politiques.

Deux phénomènes peuvent expliquer la défiance des citoyens envers les politiques. En effet, lorsque l'on s'interroge sur « *les relations entre intérêts et convictions dans la formation de la confiance politique* » cela amène à envisager la confiance comme « *le produit d'une relation réciproque entre gouvernants et gouvernés* »<sup>939</sup>. Il s'agit là du premier phénomène. Autrement dit, on s'attarde ici sur « *le résultat de l'adéquation entre, d'un côté les préférences des citoyens, et, de l'autre, l'action des autorités gouvernementales en matière de politiques publiques* »<sup>940</sup>. Ainsi, « *la relation de confiance politique est d'abord fonction du rapport dynamique entre performances de l'action publique et exigences politiques des*

---

<sup>937</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, Extenso éditions, LGDJ, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, p.47.

<sup>938</sup> Idem p.48.

<sup>939</sup> R. BALME, J-L. MARIE, O.ROZENBERG, « Les motifs de la confiance (et la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2003/3, Vol.10, p.433 à 461.

<sup>940</sup> R. AXELROR., *Donnant-donnant : une théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob, 1992. Russell Hardin définit la confiance comme une situation où les acteurs savent que leurs intérêts sont imbriqués. Cf. HARDIN R., "Do we Want Trust in Government ?", in WARREN M. E., *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 88-120 1999.

citoyens. On peut ainsi envisager que la défiance augmente sous l'effet d'une perte d'efficacité des politiques publiques, incapables de résoudre les problèmes qu'elles sont supposées traiter et générant ainsi un sentiment public de déception<sup>941</sup> ». Le second phénomène laisse à penser que la défiance des citoyens résulte plutôt d' « une augmentation des exigences des citoyens à l'égard du politique ». Le citoyen se retrouve alors dans une « une logique consumériste ». Il s'apparente alors un véritable « usager » de l'action publique espérant « obtenir toujours davantage, à performances égales ou même croissantes ». Il paraît difficile de se prononcer en faveur d'un phénomène plutôt qu'un autre dans la mesure où les deux se conjuguent.

La défiance à l'égard du politique débouche sur des systèmes automatisés où les choix du politique sont réduits au strict minimum. C'est cette défiance qui permet l'émergence de ce que M. BOUVIER qualifie de « cybernétique financière ». Ainsi, les règles budgétaires s'apparentent à un véritable symbole de la confiscation du pouvoir au politique.

## **Section 2 : Des règles budgétaires, symbole de la confiscation du pouvoir aux dirigeants politiques**

Michel BOUVIER constate que « la logique économique contemporaine, parce qu'elle se méfie du clientélisme électoral, se montre volontiers favorable à une sorte de « cybernétique financière » visant à faire échapper les choix budgétaires aux aléas des faiblesses humaines en les faisant reposer sur des dispositifs automatiques de régulation, notamment par la constitutionnalisation des normes financières<sup>942</sup> ». Les règles budgétaires n'ont eu de cesse de prospérer comme « palliatifs » face à une crise économique et financière majeure. Les dirigeants politiques sont contraints par l'application de règles budgétaires qui ont tendance à se multiplier (1<sup>er</sup>§) et semblent être emportés dans la dangereuse spirale de la gouvernance financière sous l'angle de la logique technicienne (2<sup>ème</sup>§).

---

<sup>941</sup> R. BALME, J-L. MARIE, O.ROZENBERG, Op. cit., p.433 à 461.

<sup>942</sup> M. BOUVIER, « La règle d'or : un concept à construire », RFFP, n°113-2011, p.VI. V. aussi M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in *Mélanges en l'honneur de Loïc PHILIP*, Economica, 1995, p.295.

## **1<sup>er</sup>§ : Des gouvernants contraints par l'application de règles budgétaires de plus en plus nombreuses**

Les règles budgétaires n'ont eu de cesse de prospérer comme remède face à une crise économique et financière majeure. La logique qui prévalait était donc de sécuriser les finances publiques et prémunir ces dernières contre tout dérapage budgétaire entraînant une aggravation des déficits publics. Plus elles étaient nombreuses **(A)**, plus l'ensemble des acteurs était rassuré. Les politiques ont tenté par ce truchement d'apparaître comme de véritables décisionnaires alors qu'ils étaient en réalité pris en tenaille **(B)**.

Dans le cadre de son ouvrage, Bernard SCHWENGLER<sup>943</sup> fait référence à des « règles contraintes » qui ne sont autres que des règles budgétaires envisagées comme un moyen de réduire le pouvoir discrétionnaire des décideurs politiques. Ces règles budgétaires s'opposent à un autre type de norme à savoir les « règles d'engagement » qui s'inscrivent dans une démarche différente car les décideurs politiques s'engagent ici sur des cibles figurant dans des budgets pluriannuels qui ont été négociés préalablement entre les partis politiques. Il s'agit davantage d'un « *contrat* » et non d'une « *procédure budgétaire hiérarchisée* »<sup>944</sup>.

La notion de « règles contraintes » a vu le jour dans le cadre d'une étude menée en 1984 par la Commission consultative pour les relations intergouvernementales aux Etats-Unis<sup>945</sup> consistant à mener une réflexion sur l'adoption ou non d'une règle d'équilibre budgétaire des Etats fédérés américains au niveau fédéral.

Nous venons de voir que les « automatismes budgétaires » pouvaient s'apparenter à la fin du politique. Est-ce vraiment le cas ? En effet, les décideurs politiques sont bien ceux qui mettent en place ces règles. De ce simple fait, n'y a-t-il pas plutôt un retour du politique ?

Si les gouvernants sont de plus en plus contraints dans la mise en œuvre de leur politique budgétaire par des normes imposées à l'échelle européenne notamment, il n'en

---

<sup>943</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, éditions de Boeck, 2014, p.8.

<sup>944</sup> Idem, p.17.

<sup>945</sup> Advisory Commission on Intergovernmental Relations, (1985), « Fiscal Discipline in the Federal System : Experience of the States », Washington, D.C.

demeure pas moins qu'ils sont souvent incités à le faire afin de redorer leur blason et renforcer leur crédibilité sur la scène nationale.

## **2<sup>ème</sup> § : La dangereuse spirale de la gouvernance financière sous l'angle de la logique technicienne**

Le processus que nous décrivons s'apparente à une spirale infernale dont il est particulièrement difficile de sortir. En effet, c'est parce qu'il y a une réelle défiance à l'égard du politique qu'une gouvernance des finances publiques par des « automatismes budgétaires » est possible. Qui plus est, pour restaurer une confiance entre eux et les citoyens, les gouvernants recourent à des règles budgétaires qui viennent altérer considérablement leur marge de manœuvre en matière budgétaire. Autrement dit, le politique se cache derrière le rêve d'une « *société idéale dont le fonctionnement serait parfaitement rationalisé car fondé sur des dispositifs automatiques de régulation*<sup>946</sup> ». Il va alors adopter des règles budgétaires pour renforcer sa crédibilité **(A)** en se reposant sur le concept de soutenabilité des finances publiques **(B)**.

### **A. L'adoption de normes juridiques : prime de crédibilité**

Bernard SCHWENGLER évoque dans un de ses ouvrages<sup>947</sup> la « *thèse de la causalité* » reposant sur une modification du sens de la relation entre règle budgétaire et discipline budgétaire. Développée par DEBRUN et KUMAR<sup>948</sup>, cette thèse invoque le fait que la configuration des règles budgétaires résulte de choix politiques effectués par des décideurs politiques. Ce sont ces derniers qui font le choix de les édicter ou non, de les renforcer ou de les atténuer et de les respecter de façon plus ou moins rigoureuse.

---

<sup>946</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, Extenso éditions, LGDJ, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, p.46.

<sup>947</sup> B. SCHWENGLER, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, éditions de Boeck, 2014, p.49.

<sup>948</sup> X.DEBRUN et S. KUMAR, « The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions : Theory and Empirical Evidence », IMF Working paper, WP/07/171. X.DEBRUN et S.KUMAR, "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices Tools or Smokescreens", in Banca d'Italia (ed.), *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Papers presented at the Banca d'Italia Workshop held in Perugia, 29-31 mars.

Qui plus est, comme le souligne, A.TAILLEFAIT, « *les règles juridiques destinées à circonscrire les moyens et les choix de la politique budgétaires sont aussi un des éléments d'appréciation de la qualité de la gestion des finances publiques pour les investisseurs mondiaux et les agences de notations financières.*<sup>949</sup> » Autrement dit, les responsables politiques sont tentés d'adopter des règles budgétaires pour gagner une certaine crédibilité vis-à-vis des citoyens mais surtout des marchés financiers. La norme juridique devient « *une prime de crédibilité sur les marchés obligataires* »<sup>950</sup>.

Face à cette nécessité de « plaire » aux marchés financiers pour obtenir un coût réduit de l'emprunt, les Etats cherchent à instaurer de nouvelles règles budgétaires. Ils le font afin de garantir la soutenabilité de leurs finances publiques, notion floue mais servant de référence.

## **B. Le concept de soutenabilité dans les finances publiques**

Alors que la santé des banques est évaluée à l'aide des concepts de liquidité et surtout de solvabilité, le « concept roi » dans le domaine des finances publiques est celui de soutenabilité<sup>951</sup>. La solvabilité est un concept statique : à un instant donné, un agent économique est solvable si ses actifs sont suffisants pour faire face à ses dettes. Un agent peut être solvable mais illiquide, si ses actifs ne peuvent pas être facilement et rapidement vendus pour faire face à ses échéances.

Du côté des Etats, il peut leur arriver d'être insolubles. Dans ce cas, la communauté internationale des prêteurs se réunit pour annuler tout ou partie de la dette. Cependant il convient de préciser qu'un État n'est pas soumis aux mêmes contraintes de solvabilité qu'un agent privé. En effet, l'Etat dispose de deux avantages non négligeables à savoir, d'une part, sa durée de vie qui est infinie et, d'autre part, parce qu'il a le pouvoir de lever des impôts. Le concept de soutenabilité est alors utile car il est dynamique : une dette publique sera jugée soutenable si, compte tenu de la politique publique prévue ou prévisible, l'État ne risque pas

---

<sup>949</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> avril 2012, n°118, p.134.

<sup>950</sup> V. J.-L. WARSMANN, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques, Rapport Assemblée nationale n°3333, avril 2011, p.8.

<sup>951</sup> T. BRAND, M.-P. RIBEIRO, « La soutenabilité des finances publiques », CEPII – L'économie mondiale 2010, CHEVALLIER Agnès, La Découverte, Chapitre 4, 2009, p. 66.

de se trouver face à un problème d'insolvabilité ou face à une obligation d'ajustement irréaliste des finances publiques. Cette condition, qui n'implique pas nécessairement un solde budgétaire à l'équilibre, se traduit mathématiquement par une dette publique qui doit être égale à la somme actualisée des excédents budgétaires futurs hors intérêts de la dette<sup>952</sup>.

Au regard des éléments que nous venons d'aborder, on peut s'interroger sur les méthodes permettant de déterminer la soutenabilité des finances publiques d'un Etat. Ces méthodes empiriques reposent en général sur des projections du déficit et de la dette publics. La plus simple des méthodes consiste à faire des projections de dette publique à moyen et long termes en faisant l'hypothèse que la structure des dépenses et des recettes publiques ne change pas. Ces projections prennent en compte un scénario d'évolution du progrès technique, de la démographie, des taux d'intérêt et de toute autre variable pertinente. Des méthodes plus sophistiquées envisagent les risques qui entourent ces projections.

Quoi qu'il en soit, ce concept, bien qu'il soit assez flou, revêt un certain poids dans la mesure où il contraint les décideurs politiques à adopter un comportement déterminé consistant par exemple en l'adoption de règles budgétaires en vue de renforcer leur crédibilité.

## **Sous-Chapitre II : Une nouvelle gouvernance des finances publiques concourant au retour du politique ?**

Si l'émergence des règles budgétaires est perçue par certains auteurs comme étant préfiguratrice de la fin du politique, il apparaît plus qu'essentiel de refonder la gouvernance des finances publiques sur une approche plus démocratique. Les décideurs politiques ne doivent plus être pris en étau entre les contraintes budgétaires qu'elles soient nationales ou européennes. Comme le disait Anthony TAILLEFAIT : « *Aussi perfectionnées soient-elles, les normes ne peuvent à elles seules remédier à la dégradation structurelle des finances publiques* <sup>953</sup> ». Ainsi, bien conscients des leviers dont ils disposent pour agir (**Section 1**), il est

---

<sup>952</sup> Idem, p.68.

<sup>953</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> avril 2012, n°118, p.133.

important de franchir une nouvelle étape dans la consolidation démocratique de nos institutions (**Section 2**).

## **Section 1 : Des politiques disposant des leviers utiles à la réduction des déficits et de l'endettement publics**

Depuis de nombreuses années, on s'accorde sur le fait que le pilotage des finances publiques doit s'inscrire dans une démarche démocratique où le Parlement doit jouer un rôle essentiel (**1<sup>er</sup>§**). Qui plus est, les leviers de politique budgétaires sont connus de tous et les institutions budgétaires indépendantes comme la Cour des comptes ne cessent de rappeler dans leurs rapports publics successifs l'intérêt qu'ils y portent (**2<sup>ème</sup>§**).

### **1<sup>er</sup>§ : Un nouveau pilotage des finances publiques laissant une place plus importante aux décideurs politiques**

Le renouveau du pilotage des finances publiques porté par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) s'inscrit pleinement dans une démarche consistant à renforcer le poids de la démocratie en matière budgétaire. En effet, bien plus qu'une adaptation du droit budgétaire, il s'agit en réalité d'« *un nouveau contrat social* » pour les finances publiques<sup>954</sup> reposant sur une démarche révolutionnaire mettant l'accent sur la performance (**A**) et l'évaluation des politiques publiques (**B**).

#### **A. La démarche de performance ou la consécration du politique dans la gouvernance des finances publiques**

La LOLF a introduit une nouvelle manière d'appréhender les finances publiques. En effet, l'enjeu de cette « constitution financière » est de refondre notre société en se dirigeant vers une plus grande autonomie laissée à ses acteurs publics et privés<sup>955</sup>. La démarche de

---

<sup>954</sup> A. BARILARI, M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, 2007, p.10.

<sup>955</sup> Idem, p.25.

performance est ainsi placée au centre du nouveau cadre budgétaire et apparaît comme le nouveau guide de l'élaboration et du suivi du budget<sup>956</sup>. L'étude des composantes de la LOLF prouve que contrairement à la mise en place d'« automatismes budgétaires » elle vise au contraire à responsabiliser davantage les gestionnaires et les décideurs politiques.

La LOLF marque « *la volonté de développer une culture de gestion au sein de l'administration, en responsabilisant davantage les gestionnaires et en renforçant le contrôle de l'efficacité de la dépense publique* »<sup>957</sup>. En contrepartie de cette plus grande liberté, les gestionnaires de chaque programme doivent élaborer des « projets annuels de performance » (PAP). Ces PAP sont assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance précis sur le respect desquels ils s'engagent. En fin d'exercice budgétaire, ces mêmes gestionnaires doivent rendre compte de leurs actions au moment de la discussion du projet de loi de règlement. Ce PLR doit être accompagné, pour chaque programme, d'un rapport annuel de performances (RAP) mettant en évidence « *les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* »<sup>958</sup>. C'est ici que prend racine la responsabilité managériale au sein de l'Etat<sup>959</sup>.

Le fameux « chaînage vertueux<sup>960</sup> », règle budgétaire particulière, sort de la logique technicienne et automatique mentionnée précédemment. Il s'agit ici de prendre le temps d'étudier les actions entreprises, les politiques publiques menées et de voir si l'efficacité est ou non au rendez-vous. Les politiques sont les grands gagnants de cette démarche de performance dans la mesure où ils ne sont pas enfermés dans des « automatismes budgétaires » qui les privent de tout choix. Bien au contraire, les décideurs politiques se trouvent au cœur du processus décisionnel en matière de finances publiques. Ainsi, cette règle budgétaire constitue une véritable aide à la décision ce qui tend à prouver que l'édiction d'une telle règle n'est pas nécessairement source de contraintes pour le décideur mais peut s'inscrire, au contraire, dans une démarche d'accompagnement des décideurs politiques à prendre des décisions allant dans le sens du respect de la discipline budgétaire.

---

<sup>956</sup> A. PARIENTE, « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », RDP, 01<sup>er</sup> janvier 2006, n°1, p.37.

<sup>957</sup> C. WALINE, P. DESROUSSEAU, S.GODEFROY, *Le budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Les études de la documentation française, 2006, p.12.

<sup>958</sup> Article 54, 4<sup>o</sup>, a/ de la LOLF.

<sup>959</sup> T.ALLIEZ, « Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'Etat, clef de la nouvelle gestion publique ? », RFFP, 01<sup>er</sup> septembre 2013, n°123, p.157.

<sup>960</sup> Idem, p.158.

A côté de cette démarche de performance, les politiques peuvent également tirer profit de l'évaluation des politiques publiques.

## **B. L'évaluation des politiques publiques au service des dirigeants politiques**

La question de l'évaluation des politiques publiques n'est pas une nouveauté dans la mesure où la réforme de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) opérée en 1968<sup>961</sup> a constitué une première tentative d'évaluation systématique des effets obtenus par les actions des ministères<sup>962</sup>. La mission de la RCB consistait à élaborer une procédure budgétaire qui permette des décisions et des arbitrages rationnels. Bien que très ambitieuse, cette réforme n'aura pas eu les effets escomptés et sera abandonnée en 1984. Elle aura toutefois eu le mérite « *de montrer les chemins à suivre afin d'imposer les idées de réforme de l'administration et de meilleure attention portée au coût des actions* »<sup>963</sup>.

Evaluer un dispositif ne s'apparente aucunement à un contrôle. Il s'agit là de deux conceptions totalement différentes. L'évaluation permet d'apprécier les résultats de l'action publique pour garantir le bon usage des deniers publics. Si l'on se réfère à la définition que l'on rencontre régulièrement, « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.* »<sup>964</sup> Créer les conditions d'une évaluation sereine et régulière sur les effets de nos politiques publiques va dans le sens d'une revitalisation démocratique. En effet, il apparaît opportun pour les décideurs publics « *d'y voir plus clair et de bénéficier d'une vision aussi complète et impartiale que possible* »<sup>965</sup> et ce d'autant plus que les majorités et les gouvernements se succèdent avec parfois des visions et des caps différents dans un laps de temps assez limité<sup>966</sup>. Le politique a tout intérêt à recourir à ce type de procédé dans la mesure

---

<sup>961</sup> L'arrêté ministériel du 13 mai 1968 crée la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB).

<sup>962</sup> C. WALINE, P. DESROUSSEAUX, B.PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La documentation française, 2009, p.88.

<sup>963</sup> Idem, p. 88.

<sup>964</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, JORF n°269 du 20 novembre 1998, p.17531.

<sup>965</sup> S. OLTRA-ORO, « L'évaluation des politiques publiques : un art au service du politique », RFFP, 01<sup>er</sup> novembre 2014, n°128, p.165.

<sup>966</sup> L'introduction du quinquennat présidentiel en 2000 n'arrangeant pas les choses.

où le développement de la culture d'évaluation peut créer « *les conditions d'une dynamique de réflexion collective fructueuse* ».

L'évaluation des politiques publiques constitue une nouvelle fonction parlementaire. L'intérêt qu'elle revêt par rapport à d'autres formes de contrôle ordinaire, tient à ses caractéristiques méthodologiques propices au développement de l'*accountability*<sup>967</sup>.

Les politiques ont face à eux de nouveaux outils qui leur permettent de renforcer leur rôle dans le domaine de la politique budgétaire. La démarche de performance et la question de l'évaluation des politiques publiques laissent présager une place plus importante accordée aux dirigeants politiques dans la mesure où on lui reconnaît un rôle important dans la conduite des réformes visant à atteindre l'équilibre budgétaire et garantir la soutenabilité des finances publiques. Face à cette reconnaissance, le politique est le maître du jeu et peut ainsi actionner les leviers de la politique budgétaire.

## **2<sup>ème</sup>§ : Les principaux leviers de l'action financière de l'Etat concourant à l'assainissement des finances publiques**

Une politique budgétaire « *désigne l'action des pouvoirs publics exercée par le biais du budget de l'Etat, dans le but d'influer sur la conjoncture économique*<sup>968</sup> ». Derrière cette définition se cache en réalité quelque chose de plus complexe. En effet, il n'existe pas de définition unanime de la politique budgétaire<sup>969</sup>.

Sur le plan temporel, les décideurs politiques ont le choix entre trois volets. Ils pratiqueront une politique conjoncturelle à court terme, une politique structurelle à long terme ou encore une « *politique budgétaire de règles* » lorsqu'il s'agira de focaliser leur attention sur le respect d'une règle budgétaire fixée. Ce dernier aspect reflète parfaitement ce que l'on a

---

<sup>967</sup> J.-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01<sup>er</sup> septembre 2013, n°5, p.1154.

<sup>968</sup> B. FERRANDON, *La politique économique et ses instruments*, Coll. Notices, éd. La Documentation française, 2004, 160 p.

pu évoquer précédemment concernant la « *cybernétique financière* ». Ici, les responsables politiques « *annoncent à l'avance la manière dont leurs politiques réagiront à diverses situations et lorsqu'ils s'engagent à respecter, quoi qu'il advienne, la teneur de cette annonce*<sup>970</sup>. » On oppose cette politique budgétaire réglementaire aux « politiques budgétaires discrétionnaires » qui laissent une plus grande marge de manœuvre aux responsables politiques libres de mettre en œuvre les politiques économiques qui leur semblent les plus adaptées.

Ainsi, en dehors du cadre de la politique budgétaire réglementaire, les décideurs politiques ont la possibilité de mener des actions. Ils ont la possibilité d'agir sur le terrain des recettes **(B)**, des dépenses **(A)** mais aussi de la dette publique **(C)**. Les orientations concernant ces agrégats sont connues même si plusieurs théories peuvent s'affronter. Ainsi, une politique dite « keynésienne » prônera l'augmentation des dépenses publiques comme meilleur moyen de relancer l'économie en période de ralentissement économique<sup>971</sup>. A l'inverse, toujours dans une optique de synthèse, la politique dite « libérale » affirme que la meilleure politique budgétaire consiste à ne pas en avoir. Autrement dit, pour ces auteurs, le budget ne doit pas constituer un outil de politique économique.

### **A. L'impérieuse nécessité de réduire les dépenses publiques**

La dépense publique est, avec la fiscalité, l'un des principaux instruments de l'action financière de l'État. Elle est régulièrement au cœur du débat qui entoure la question de la réduction des déficits publics et de l'endettement public. Il faut dire que la progression constante de la consommation et de la redistribution collectives s'est traduite par deux phénomènes nécessairement liés qui sont la croissance continue des dépenses publiques et celle des prélèvements obligatoires. Dans son discours du 14 janvier 2014, le président de la République déclarait : « *Pourquoi faut-il réduire la dépense publique ? Parce que c'est le passage obligé pour réduire les déficits publics. Parce que c'est le préalable à toute baisse d'impôts. [...] Il est possible de faire des économies, nombreuses, tout en préservant notre*

---

<sup>969</sup> M. CARON, « Budget et politiques budgétaires », Coll. Thèmes et débats économie, dir. M.MONTOUSSE, Economie, 2007, p.31.

<sup>970</sup> Idem, p.35.

*modèle social. Entre 2015 et 2017, nous devons dégager au moins 50 milliards. [...] Pour y parvenir, [...] je propose de mener des réformes structurelles, de redéfinir les principales missions de l'État. [...] Je constituerai donc autour de moi, un Conseil stratégique de la dépense. Il se réunira chaque mois pour évaluer les politiques publiques. [...] Toutes les dépenses, toutes les politiques, toutes les structures seront concernées. L'État, c'est son rôle, montrera l'exemple. Mais il ne peut pas être seul dans ce processus puisqu'il ne représente qu'un peu plus d'un tiers de la dépense publique. Le reste étant à la charge des collectivités locales et de ce qu'on appelle la protection sociale. Alors, c'est notre organisation territoriale qui devra également être revue. [...] Quant à la sécurité sociale [...] ce qu'il faut c'est réduire la multiplication des prescriptions, des actes médicaux redondants, des médicaments. [...] et cette pression sur l'hôpital faute de véritables parcours de soins. [...] C'est au prix de cet effort que nous pourrions garantir le modèle social et le service public. »*

Le Chef de l'Etat a donc mis l'accent sur la nécessité de réduire les dépenses publiques qui est, selon lui, le passage incontournable pour réduire les déficits publics et par effet de ricochet la dette publique.

L'Etat ne doit pas être le seul concerné par cette volonté présidentielle. Ce sont toutes les administrations publiques<sup>972</sup> qui doivent être impliquées car l'Etat ne représente à lui seul qu'une partie des dépenses publiques appréciées dans leur globalité<sup>973</sup>. M.BOUVIER pense que la maîtrise de la dépense publique doit être au cœur d'un véritable projet de société<sup>974</sup> et l'alerte donnée par la Cour des comptes, lors de son audience solennelle de rentrée en janvier 2016, ne fait que confirmer cette impérieuse nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Recommandation qu'elle formule depuis de nombreuses années et sur laquelle une très grande majorité semble s'accorder comme celle de consolider les recettes publiques.

---

<sup>971</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, lextenso éditions, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, LGDJ, 2015, p.193 s.

<sup>972</sup> P. HERNU, « Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2012, n°117, p.219.

<sup>973</sup> L. LEVOYER, « Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> septembre 2012, n°119, p.133.

<sup>974</sup> M. BOUVIER, « La maîtrise de la dépense publique au cœur d'un projet de société ? », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2014, n°125, p.V.

## **B. La nécessaire consolidation des recettes publiques, instrument essentiel de la politique budgétaire**

Pour parvenir à l'équilibre budgétaire, il apparaît tout aussi important de consolider les recettes publiques qui restent fragiles. La Cour des comptes a rendu public, le 27 mai 2015, son rapport sur le budget de l'État en 2014, établi en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il repose notamment sur 59 analyses par mission et par programme de l'exécution des dépenses, et trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales et des dépenses fiscales.

Le rapport de la Cour des comptes constate que l'exécution du budget de l'État en 2014 se caractérise par une aggravation du solde budgétaire par rapport à 2013, du fait d'une baisse des recettes nettes et d'une hausse des dépenses nettes du budget général. La dette de l'État continue à progresser à un rythme soutenu. Le rapport précise qu'en 2014, les recettes de l'État se sont élevées à 291,9 milliards d'euros, en diminution de 9,3 milliards d'euros par rapport à 2013, sous l'effet d'une baisse des recettes fiscales, la première depuis 2009, à hauteur de 9,7 milliards d'euros. Cette baisse provient essentiellement de mesures de réduction d'impôts antérieures à la loi de finances pour 2014. Nous retrouvons ici une pratique de contournement des règles budgétaires évoquée précédemment.

De plus, les hypothèses de croissance économique sont jugées « *exagérément optimistes* » et des hypothèses d'élasticité des recettes également trop élevées sont à l'origine d'un niveau de recettes inférieur de 10 milliards d'euros aux prévisions initiales. Le montant des dépenses fiscales en 2014 est estimé à 78,87 milliards d'euros dans le PLF pour 2015, évaluation inférieure de 1,14 milliards d'euros à celle qui était présentée dans le PLF pour 2014, en raison d'un coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) inférieur à la prévision. Les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 visant à mieux maîtriser les dépenses fiscales ont été inégalement mises en œuvre.

Ce rapport est assez sévère s'agissant des méthodes employées par le gouvernement. Un des problèmes récurrents dans le domaine des finances publiques est la surestimation des prévisions de croissance. Il apparaît donc plus que nécessaire de consolider davantage les recettes publiques afin qu'elles correspondent mieux aux réalités. Le Haut Conseil des finances publiques pourrait très bien arrêter des prévisions de croissance sur la base desquelles le gouvernement arrêterait ses projets de loi de finances.

La question de la dette suscite également beaucoup d'inquiétudes notamment depuis le rapport PEBEREAU de 2005 « Rompre avec la facilité de la dette ».

### C. Une meilleure gestion de la dette publique

Bien que les responsables politiques soient amenés à agir au niveau des dépenses ou des recettes, la gestion de la dette n'en est pas moins primordiale. L'année 2012 aura été une année exceptionnelle pour le financement de la dette de l'État français. En dépit d'un contexte de marché difficile, la France a vu son coût de financement toucher un plus bas. Cette situation s'est soldée par une charge de la dette moins élevée que prévue. Les décisions prises par les États membres européens pour résoudre la crise de la zone euro et la politique monétaire de la BCE ont contribué à cette dynamique<sup>975</sup>.

Pour gérer le mieux possible la dette publique, les décideurs politiques disposent d'une administration dédiée. En effet, l'Agence France Trésor (AFT) instituée en février 2001<sup>976</sup> au sein de la Direction générale du Trésor, a pour objet de gérer, au meilleur coût possible, la dette de l'État et sa trésorerie<sup>977</sup>. En raison des modes de financement de l'État et la variation des taux d'intérêt, la mise en œuvre d'une gestion « active » de la dette s'impose. L'AFT remplit des missions strictement définies, souvent en liaison étroite avec d'autres structures de la direction générale du Trésor et de la politique économique ou du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Doté d'une quarantaine d'agents, l'AFT s'inscrit dans la continuité de l'action du Trésor en s'appuyant sur les points forts de la dette française, qui sont internationalement reconnus : liquidité, transparence, innovation. Elle poursuit ainsi deux objectifs à savoir, d'une part, le développement de nouveaux produits, et, d'autre part, la modernisation de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, afin de réduire son coût pour les finances publiques et pour le contribuable.

---

<sup>975</sup> R. FERNANDEZ, « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », RFFP, 01<sup>er</sup> septembre 2013, n°123, p.21.

<sup>976</sup> Arrêté du 8 février 2001 portant création d'une agence de la dette.

<sup>977</sup> M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, Lextenso éditions, 14<sup>ème</sup> édition 2015-2016, LGDJ, 2015, p.541.

On peut légitimement s'interroger sur la place du politique dans la gestion de la dette. On constate que cette gestion « active » repose sur une véritable technocratie, un « gouvernement des nombres ». Cette agence, bien qu'autonome, est rattachée à la direction générale du Trésor formant ainsi l'élite du ministère des finances.

Le nouveau pilotage des finances publiques doit laisser une plus grande place aux décideurs politiques qui pourront, si des réformes sont menées dans ce sens, actionner les différents leviers de la politique budgétaire, obtenir des résultats et rétablir la confiance que les citoyens ne leur accordent plus.

## **Section 2 : Le nécessaire renouveau démocratique pour actionner ces différents leviers**

La question que l'on doit se poser est celle de savoir si les institutions de la Vème République permettent actuellement aux décideurs politiques de prendre les décisions qui s'imposent dans le cadre de la politique budgétaire française pour enfin parvenir à l'équilibre des comptes des administrations publiques voire même à l'excédent comme c'est le cas en Allemagne.

Autrement dit, est-ce que la réponse à l'absence de volontarisme politique, qui apparaît pourtant comme étant si nécessaire pour mettre en œuvre les réformes budgétaires tant attendues, ne reposerait t'elle pas en réalité sur le fonctionnement même de nos institutions ? N'y a-t-il pas là, dans le cœur même de la Vème République, un remède qui pourrait permettre aux décideurs politiques de prendre enfin leurs responsabilités notamment sur le terrain budgétaire ? Trop souvent les politiques apportent des réponses au coup par coup sans projet d'ensemble ce qui traduit malheureusement « *un déficit de synthèse et d'audace politique*<sup>978</sup> ».

---

<sup>978</sup> Idem p.56.

## **1<sup>er</sup>§ : Des parlementaires davantage tournés vers le contrôle et l'évaluation des politiques publiques**

Pour que le Parlement puisse consacrer davantage de temps à l'exercice des missions que la Constitution de 1958 lui confère, il semble important que celui-ci voit son fonctionnement ainsi que son organisation être modifiés. Les parlementaires sont réputés pour ne pas consacrer assez de temps au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques. Il apparaît donc nécessaire de rénover la fonction parlementaire (A), remettre en cause le « fait majoritaire » (B) et reconnaître une place particulière à l'opposition parlementaire (C).

### **A. La rénovation de la fonction parlementaire par le prisme du cumul des mandats**

La fonction d'un parlementaire a considérablement évolué depuis les débuts de la Vème République. Le Parlement ayant vu ses prérogatives être consolidées au fil des décennies, cela a eu nécessairement une incidence sur le rôle et les missions dévolus aux parlementaires. Ces derniers sont amenés quasi quotidiennement à siéger dans l'hémicycle ou en commissions afin de participer au travail législatif<sup>979</sup>. L'article 24 de la Constitution de 1958 assigne trois missions principales au Parlement à savoir le vote de la loi, le contrôle de l'action gouvernementale et l'évaluation des politiques publiques. L'accomplissement de ces différentes missions est chronophage alors que les parlementaires voient une partie de leur agenda réservée à leur ancrage local. Il faut entendre ici la question du cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales. Certains iront jusqu'à proposer le mandat unique ou encore la limitation du mandat dans le temps<sup>980</sup>. D'autres, au contraire, voient dans le cumul des mandats un certain nombre d'avantages.

Très répandu en France et beaucoup moins à l'étranger<sup>981</sup>, le cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales est devenu une habitude française. Dans le

---

<sup>979</sup> P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Les études de la documentation française, nouvelle édition, 2010, p.64 et suivantes.

<sup>980</sup> P. TURK, « Le cumul des mandats dans le temps : quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ? », Petites affiches, 31 juillet 2014, n°152, p.32 et suivantes.

<sup>981</sup> J. BOUDON, « Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ? », RDP, 1<sup>er</sup> novembre 2010, n°6, p.1691.

cadre de son rapport, la Commission dite « JOSPIN<sup>982</sup> » a fait un constat à savoir que 476 députés sur 577 (82%) et 267 sénateurs sur 348 (77%) sont en situation de cumul. Le rapport précise que parmi eux 340 députés (59%) et 202 sénateurs (58%) exercent des fonctions exécutives dans les collectivités territoriales. Ces parlementaires sont le plus souvent à la tête des exécutifs dont ils sont membres : 261 députés (45%) et 166 sénateurs (48%)<sup>983</sup>. Qui plus est, les mandats locaux sont de plus en plus prenants et nécessitent une implication quasi quotidienne. Les vagues successives de décentralisation se sont traduites par de nouveaux transferts de compétences et ont ainsi participé à l'accroissement des responsabilités et des missions pesant sur les élus locaux.

Pour remédier aux lacunes de notre dispositif juridique qui ne prévoyait pas d'interdiction de cumul entre un mandat parlementaire et l'exercice de responsabilités locales, la « commission Jospin » a formulé une proposition<sup>984</sup> consistant à interdire le cumul de tout mandat parlementaire avec un mandat d'exécutif local. En effet, les membres de la commission ont estimé qu'une telle situation constituait un frein à la rénovation de la vie publique et faisait obstacle à la rénovation de la fonction parlementaire. Il ne fait aucun doute qu'une telle disposition permettrait aux parlementaires d'exercer pleinement leur fonction de législateur.

Comme le précise Pascal JAN, « résoudre la question du cumul des mandats est essentiel et décisif pour le rétablissement de l'autorité parlementaire et la confirmation de l'indépendance de l'élu<sup>985</sup> ». Il aura fallu attendre la loi organique du 14 février 2014<sup>986</sup> pour que ces situations de cumul soient désormais strictement limitées. Cette mesure suscite un certain nombre d'annonces d'éventuels retours en arrière en cas de changement de majorité en 2017. A titre d'exemple, le candidat à la primaire de la droite et du centre, Nicolas SARKOZY, s'est prononcé en faveur d'une abrogation de la loi dans l'hypothèse de son élection en 2017.

---

<sup>982</sup> Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel JOSPIN.

<sup>983</sup> « Pour un renouveau démocratique », Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, novembre 2012, p.58.

<sup>984</sup> Proposition n°15 : Rendre incompatible le mandat parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple à compter des prochaines élections locales.

<sup>985</sup> Idem, p.43.

<sup>986</sup> Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, JORF n°0040 du 16 février 2014, p.2703, texte n°3.

Pierre AVRIL formulait un constat et posait une question : « *On a évoqué la volonté politique et cette référence ramène au constat de tous les observateurs avertis : le Parlement dispose des moyens du contrôle, ce qui manque ce sont les parlementaires pour s'en servir. Quelle réforme pourrait les y inciter ?*<sup>987</sup> » Le renforcement du pouvoir politique passe par des parlementaires plus disponibles pour se servir des outils juridiques qui sont mis à leur disposition par le constituant. Ils disposent de moyens importants dont ils ne se saisissent que très partiellement.

Pour que les parlementaires consacrent plus de temps et d'énergie à l'exercice du contrôle de l'action gouvernementale et de l'évaluation des politiques publiques, il faudrait également pallier aux inconvénients que peut recéler le « fait majoritaire » **(B)**.

## **B. Le « fait majoritaire » et son ambivalence face à la politique budgétaire**

L'affaiblissement du Parlement résulte, d'après Nadine POULET-GIBOT-LECLERC, « *de deux facteurs : les règles du parlementarisme rationalisé* » que nous avons évoquées dans la première partie et « *l'existence du fait majoritaire.*<sup>988</sup> » Il est vrai que le constituant de 1958 a introduit divers mécanismes de rationalisation du parlementarisme afin de permettre au pouvoir exécutif de gouverner sans majorités stables et cohérentes. La lettre de la Constitution a vite été contournée par la pratique politique et l'apparition du fait majoritaire.

Le fait majoritaire est un phénomène politique apparu en France en 1962 et qui a permis selon Aurélien BAUDU, « *une stabilité budgétaire sans précédent*<sup>989</sup> ». Julie BENETTI<sup>990</sup> souligne que « *Le fait majoritaire postule la solidarité du gouvernement et de sa majorité. La cohésion intra-majoritaire ne peut souffrir qu'un député agisse isolément, selon son bon vouloir. Le député est partie d'un tout, la majorité, conçue elle-même comme l'élément du couple formé avec le gouvernement ; son action s'inscrit dans une démarche collective,*

---

<sup>987</sup> P. AVRIL, « La rénovation du Parlement : mythes ou réalités », Petites affiches, 20 juin 2007, n°123, p.8.

<sup>988</sup> N. POULET-GIBOT-LECLERC, « La loi revisitée », Petites affiches, 11 décembre 2009, n°247, p.5.

<sup>989</sup> A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Eclairage historique et perspectives d'évolution*, Thèse de doctorant, Université de Toulouse, éditions Dalloz, 2010, p.488.

<sup>990</sup> J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Vème République*, Thèse de doctorant, Paris, 2004, 468 p.

*fondée sur le principe d'une seule volonté*<sup>991</sup> ». Dans la mesure où il a donné au gouvernement la stabilité sans laquelle nulle action n'est possible, le fait majoritaire est certainement, comme l'a écrit Jean GICQUEL, « *la plus belle conquête de la Ve République*<sup>992</sup> »

Le fait majoritaire est né de la transformation du système des partis politiques. Après le multipartisme sous les IIIème et IVème Républiques qui a causé une profonde instabilité gouvernementale, c'est la bipolarisation de la vie politique française qui créera les conditions d'une réelle stabilité politique, une des caractéristiques du régime de la Vème République. Si l'apparition du fait majoritaire a constitué une certaine garantie pour assurer une stabilité budgétaire, la disparition de celui-ci pourrait contribuer à l'émergence d'une instabilité budgétaire<sup>993</sup>. Tout ceci peut paraître assez contradictoire dans la mesure où, d'une part, le fait majoritaire, permet de dégager une majorité stable qui apporte son soutien au Gouvernement notamment lors du vote du budget, et, d'autre part, ce même fait majoritaire enferme la majorité parlementaire dans une discipline partisane qui amoindrit substantiellement l'impact du contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale. Cette ambivalence qui règne autour du fait majoritaire n'est pas sans susciter un certain nombre d'interrogations pour assurer des finances publiques saines. En effet, d'un côté, le fait majoritaire contribue d'une certaine manière à ce que le Parlement suive aveuglément le gouvernement ce qui peut laisser présager des dérapages budgétaires mais dans le même temps, ce fait majoritaire peut pousser le gouvernement à rechercher le soutien de sa majorité et à suivre cette dernière sur une voie plus sérieuse que celle proposée par le gouvernement sur le terrain budgétaire. Néanmoins, il convient de préciser que ce raisonnement repose sur un présupposé très discuté selon lequel la majorité serait plus vertueuse que le gouvernement.

Quoi qu'il en soit, la Vème République nous apportera peut être une réponse au cours des prochaines années sur l'opportunité ou non du fait majoritaire pour les finances publiques. On constate en effet que la bipolarisation qui prévalait jusqu'ici depuis l'effacement du centre dans les années 70 tend à se dissiper progressivement face à la montée du Front national qui nargue ses deux principaux concurrents que sont le Parti socialiste et « Les Républicains ». Si

---

<sup>991</sup> J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Vème République », Petites affiches, 10 juillet 2008, n°138, p.22.

<sup>992</sup> J. GICQUEL, in Jean-Louis BERGEL, Alain DELCAMP et Alain DUPAS (sous la dir.), Contrôle parlementaire et évaluation, Doc. fr., 1995, p. 32.

<sup>993</sup> Idem

la majorité parlementaire semble être garantie en raison du mode de scrutin, l'opposition quant à elle mériterait bien une cure de jouvence.

### **C. La reconnaissance d'un véritable statut de l'opposition parlementaire**

Comme le font remarquer O. ROZENBERG et E. THIERS, « *la culture politique française, celle de la volonté générale et de l'unité du corps politique, fit longtemps obstacle à une réflexion approfondie sur l'opposition au pouvoir*<sup>994</sup> ». La Vème République a garanti au Chef de l'Etat les moyens juridiques et politiques d'imposer ses choix sans qu'il puisse craindre de voir son gouvernement renversé par l'opposition. Le statut de cette dernière ne constituait donc pas une priorité pour les gouvernements successifs au point d'être qualifiée d'improbable par Pierre AVRIL<sup>995</sup>. Il faudra attendre 2008 pour qu'une réflexion soit menée sur ce point à la demande du Chef de l'Etat **(1)**. Réflexions qui déboucheront sur une révision constitutionnelle le 23 juillet 2008 consacrant de nombreux droits de l'opposition parlementaire **(2)** mais qui suscitera, une fois votée, un sentiment d'inachevé **(3)**.

#### **1. Les prémices d'une réforme du statut de l'opposition**

Après plusieurs décennies au cours desquelles l'opposition parlementaire n'a pas été traitée à sa juste valeur, c'est la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui viendra aborder la question de la reconnaissance de cette opposition. Le renforcement des pouvoirs a été une des lignes directrices de cette réforme constitutionnelle et le « comité Balladur<sup>996</sup> » s'était vu confier la mission de proposer « un statut de l'opposition », pour reprendre les termes de la lettre adressée à l'ancien Premier ministre par le président de la République, Nicolas SARKOZY, le 18 juillet 2007. Ce dernier précisait « *Une démocratie exemplaire, c'est aussi une démocratie qui veille à ce que l'opposition ait les moyens d'exercer son rôle, qu'il s'agisse de moyens politiques, juridiques ou financiers. C'est pourquoi je souhaite que le comité me propose un statut de l'opposition, définissant cette dernière et lui reconnaissant*

---

<sup>994</sup> O. ROZENBERG, E. THIERS, *L'opposition parlementaire*, coll. « Les études », 2013, p.10.

<sup>995</sup> P. AVRIL, « L'improbable «statut» de l'opposition », LPA 2006, n° 138.

<sup>996</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République.

*un certain nombre de droits : notamment des droits à l'information, des droits protocolaires, le droit d'assurer ès qualités certaines fonctions, le droit de créer une commission d'enquête au Parlement, le droit de bénéficier de moyens financiers lui permettant de fonctionner, etc. ». La feuille de route tracée par le Chef de l'Etat était assez précise et s'inscrivait dans la lignée de ses prédécesseurs<sup>997</sup>.*

Cependant, derrière l'apparente facilité qui découlait de la mission présidentielle se cachaient en réalité plusieurs difficultés. La réflexion du Comité Balladur sur ce point particulier qui concerne le fonctionnement démocratique de nos institutions *« a été guidée par une préoccupation constante : reconnaître à l'opposition un rôle plus important, lui permettre également de jouer un rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique. [...] Surtout, il a pris acte de la difficulté qu'il y a à définir la notion même d'opposition, certaines formations politiques refusant par principe de choisir leur place dans un jeu politique bipolaire ou craignant de s'enfermer dans un statut trop contraignant. Cependant le Comité a estimé qu'il y avait plus d'avantages que d'inconvénients pour le fonctionnement des institutions, sinon à jeter les bases d'un statut de l'opposition, du moins à reconnaître aux partis qui ne font pas partie de la majorité des garanties spécifiques<sup>998</sup> ».*

## **2. Les nouveaux droits de l'opposition**

Si Guy CARCASSONNE a démontré, avec beaucoup d'enthousiasme et de subtilités, *« le bonheur »* que l'on pouvait éprouver en tant que député de l'opposition<sup>999</sup>. Il reprenait ainsi la formule *« aux députés de la majorité, on dit ferme ta g..., à ceux de l'opposition cause toujours »*<sup>1000</sup>. Il n'en a pas moins conclu que ce bonheur d'être détaché de toute contrainte, de tout souci de responsabilité, a été quelque peu entamé par la révision de 2008<sup>1001</sup>.

---

<sup>997</sup> P. AVRIL, « La rénovation du Parlement : mythes et réalités », Petites affiches, 20 juin 2007, n°123, p.8.

<sup>998</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, « Une Vème République plus démocratique », Présidence de la République, octobre 2007, p.65.

<sup>999</sup> G. CARCASSONNE, « Le bonheur de l'opposition », Pouvoirs, n°108, 2004/1, p.145-155.

<sup>1000</sup> Idem, p.144.

<sup>1001</sup> G. CARCASSONNE, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in *L'opposition parlementaire*, dir. O.ROZENBERG, E.THIERS, Les études, 2013, p.87.

En effet, cette dernière a mis en place de nouveaux droits à destination de l'opposition formellement reconnus dans les Règlements des assemblées sur le fondement de l'article 51-1 de la Constitution<sup>1002</sup>. Comme le souligne Pierre AVRIL, « *la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne met pas fin au feuillet du statut de l'opposition, puisque les nouvelles dispositions qu'elle édicte renvoient respectivement à la loi (article 4) et aux règlements des assemblées (article 51-1) le soin d'en déterminer la substance : elles lèvent simplement un verrou.*<sup>1003</sup> »

Eric THIERS<sup>1004</sup> rappelle que parmi ces droits figurent notamment une journée chaque mois dans l'agenda parlementaire, le « droit de tirage » pour les commissions d'enquête ou les missions d'information au Sénat, la présidence de la commission des finances, l'inscription à l'Assemblée d'un sujet d'évaluation ou de contrôle lors des semaines réservées à cet effet, un temps supplémentaire dans le cadre du temps législatif partagé, un corapporteur pour la mise en application des lois ou les travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale, etc... On constate que le domaine budgétaire n'a pas été mis de côté pour la revalorisation du rôle de l'opposition. Le fait de confier la présidence de la commission des finances à l'opposition<sup>1005</sup> est apparu aux yeux de nombre de commentateurs comme un « gadget » sans grande importance alors que pour d'autres, il en était tout autre. J. CAHUZAC affirmait sans conteste que la réforme attribuant à un parlementaire de l'opposition la présidence de la commission des finances à partir de 2007 était : « *une excellente réforme qui devra survivre à ceux qui l'ont voulue et l'agacement occasionnel que cela peut provoquer dans les allées du pouvoir exécutif valide cette innovation bien davantage qu'il ne la remet en cause*<sup>1006</sup> ». Le président de la commission des finances relevait ainsi que ces droits, bien que consacrés par le texte constitutionnel, devaient survivre à la pratique. Le défi était lancé.

---

<sup>1002</sup> L'article 51-1 de la Constitution de 1958 dispose que : « *Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.* »

<sup>1003</sup> P. AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé ? (Les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.9.

<sup>1004</sup> E. THIERS, *L'opposition sous la protection du droit parlementaire : une veille idée neuve*, dir. O. ROZENBERG, E. THIERS, Les études, 2013, p.45.

<sup>1005</sup> J-P. CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.45.

<sup>1006</sup> J. CAHUZAC, « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », RFFP, 01<sup>er</sup> février 2011, n°113, p.3.

### 3. Une réforme inachevée invitant à poursuivre les efforts

La révision constitutionnelle de 2008 a donc incontestablement donné plus de place au Parlement ainsi qu'à l'opposition sans toutefois créer un véritable statut<sup>1007</sup>. D'après le bilan de la XIIIème législature en date du 6 mars 2012 : *« trois fois plus de propositions de loi de l'opposition ont été examinées au cours de ses séances d'initiative. La réforme constitutionnelle a triplé le nombre de séances attribuées à l'opposition. Le nombre de textes discutés à l'initiative de l'opposition a lui aussi plus que triplé. Pendant la législature 2007-2012, au cours de leurs journées réservées, les groupes d'opposition ont pu faire discuter 83 propositions de loi et de résolution, contre 23 au cours de la législature 2002-2007. Des « droits de tirage » de l'opposition ont été pleinement mis en œuvre pour la création de commissions d'enquête et de missions d'information du CEC. Les deux groupes d'opposition ont mis en œuvre leur « droit de tirage » pour obtenir la création d'une commission d'enquête à savoir une sur les Mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement de l'économie (groupe SRC), une sur la situation de l'industrie ferroviaire française (groupe GDR) et une sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux (groupe SRC). De plus, les deux groupes d'opposition ont mis en œuvre leur « droit de tirage » pour obtenir le lancement de missions d'information du CEC à savoir sur la Révision Générale des Politiques Publiques (groupe SRC), sur l'évaluation des mesures fiscales et sociales en faveur des heures supplémentaires (groupe SRC) et sur les Incidences de la stratégie de Lisbonne sur l'économie française (GDR) »<sup>1008</sup>.*

Certains se sont toutefois interrogés sur le point de savoir si cette réforme n'était pas restée inachevée<sup>1009</sup>. Il s'avère en effet que dans la pratique, ces droits nouveaux ne permettent pas à l'opposition de contrebalancer le plus efficacement possible la majorité<sup>1010</sup>.

---

<sup>1007</sup> P. AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé ? (Les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », Petites affiches, 19 décembre 2008, n°254, p.9.

<sup>1008</sup> Assemblée nationale, « Bilan de la XIIIème législature », 6 mars 2012, communiqué de presse, p.8.

<sup>1009</sup> Idem, p.9 et s.

<sup>1010</sup> D. JOUVE, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », RDP, 01<sup>er</sup> mars 2014, n°2, p.445.

Plusieurs exemples viennent confirmer ce sentiment d'inefficacité : s'agissant de la séance réservée, elle se conclut le plus souvent par le rejet du texte ou par l'adoption d'une motion de rejet préalable qui empêche l'examen des articles. De plus, la conjonction entre, d'une part, la multiplication des groupes d'opposition, et, d'autre part, l'extension de l'ordre du jour prioritaire, fait que l'opposition n'est pas encore à même de maîtriser cette séance. Pour finir, le droit de tirage pour les commissions d'enquête s'avère être bien souvent sans grande portée. En effet, toutes les tentatives de l'opposition sont systématiquement repoussées, parfois même avant le vote de l'assemblée, sur décision de la présidence. Le Président de l'Assemblée nationale en 2009, Bernard ACCOYER, a ainsi opposé l'irrecevabilité à une commission sur les sondages commandés par l'Elysée. Il convient toutefois de relativiser quelque peu ces dérapages pratiques dans la mesure où l'opposition a pu être à l'initiative de la création de deux commissions d'enquête, l'une sur la spéculation financière<sup>1011</sup>, l'autre sur les réseaux ferroviaires<sup>1012</sup>.

Pour que les parlementaires et notamment ceux de l'opposition puissent se consacrer davantage au contrôle de l'action gouvernementale, il paraît opportun de la doter enfin d'un véritable statut. Ce dernier pourrait lui permettre, dans le cadre de la loi de règlement par exemple, de questionner de manière plus poussée, le gouvernement sur les résultats découlant de sa politique budgétaire et la question de l'assainissement des finances publiques. On pourrait également envisager une présidence tournante des organes internes aux assemblées tels que la conférence des présidents, le bureau ou les commissions permanentes qui sont habituellement et exclusivement le reflet de la majorité politique en place<sup>1013</sup>. Denis JOUVE soulignait que : « *L'institutionnalisation de l'opposition et l'octroi de droits spécifiques ne relèvent pas de la simple cosmétique pluraliste, mais détiennent une réelle portée. Elle démontre à la fois la prégnance du fait majoritaire discipliné et son indépassabilité dans un régime dans lequel le président est élu au suffrage universel direct. Néanmoins, loin des projecteurs de la séance publique, la révision constitutionnelle de 2008 et les modifications*

---

<sup>1011</sup> Rapport n°3034 fait au nom de la commission d'enquête sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement de l'économie, H. EMMANUELLI, J-F.MANCEL, Assemblée nationale, décembre 2010, 596 pages.

<sup>1012</sup> Rapport n°3518 fait au nom de la commission d'enquête sur la situation ferroviaire française : production de matériels roulants « voyageurs » et fret, A.BOQUET, Y.PATERNOTTE, Assemblée nationale, 8 juin 2011, 455 pages.

<sup>1013</sup> X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », Pouvoirs, 2001/4, n°99, p.67.

*des règlements d'assemblée qui ont suivi confirment et accentuent l'émergence d'espaces de collaboration constructive entre les groupes majoritaires et les groupes d'opposition.<sup>1014</sup>».*

A côté du renforcement des prérogatives des parlementaires, il faut également revoir les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. Une responsabilité qui est quasi inopérante avec le fait majoritaire.

## **2<sup>ème</sup> § : Une responsabilité politique du Gouvernement plus affirmée en matière budgétaire**

Pour rétablir une certaine confiance entre les citoyens et les décideurs politiques encore faut-il que les gouvernants puissent rendre des comptes et engager leur responsabilité. Chaque année dans le cadre du vote du budget, le Parlement donne son autorisation au Gouvernement. Il ne faudrait pas que cette autorisation, acte démocratique par nature, ne soit reléguée à une simple formalité administrative valant blanc-seing. Or, force est de constater que la Vème République encadre très strictement la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Il apparaît utile d'introduire une réelle mise en jeu de la responsabilité politique des ministres **(A)** et de donner une autre alternative au Parlement pour engager la responsabilité du Gouvernement au moment du vote du budget **(B)**.

### **A. L'instauration d'une responsabilité individuelle des ministres sur le terrain budgétaire**

On l'a vu précédemment, le Gouvernement est un acteur incontournable de l'élaboration du budget. L'organisation qui prévalait sous le joug de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 a perduré avec la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001. L'article 38 de cette dernière précise que « *sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres* ». Le législateur organique n'a fait que confirmer la prépondérance du pouvoir exécutif en matière de préparation du budget sans

---

<sup>1014</sup> D. JOUVE, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », RDP, 1<sup>er</sup> mars 2014, n°2, p.445.

immixtion possible du parlement. Le Conseil constitutionnel confirmera cet état de fait dans le considérant 72 de sa décision du 25 juillet 2001<sup>1015</sup>. Il convient de préciser que cette prépondérance de l'exécutif dans la préparation du budget se vérifie dans toutes les autres démocraties.

Dans une perspective de responsabilisation de l'action publique et de rétablissement de la confiance entre les citoyens et les décideurs politiques, il apparaît sous doute important que les ministres puissent être sanctionnés dans l'hypothèse où la gestion de leur portefeuille ministériel s'avérerait être chaotique. La Constitution de 1958 ne comporte aucune disposition visant à engager la responsabilité politique individuelle d'un ministre ce qui peut paraître assez déroutant dans un système démocratique comme celui de la France. Le constituant prévoit que les membres du Gouvernement sont responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions<sup>1016</sup> lorsqu'ils sont « *qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été accomplis*<sup>1017</sup> ». De plus, les ministres sont pleinement responsables des infractions qu'ils commettent en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils en répondent, d'ailleurs, comme tous les autres citoyens, devant les juridictions répressives de droit commun<sup>1018</sup>.

La nouvelle nomenclature budgétaire introduite par la LOLF pourrait constituer une base pour pouvoir mettre en cause la responsabilité d'un ministre sur le terrain budgétaire. En effet, le budget de l'Etat est présenté par missions qui, elles-mêmes sont divisées en programmes. La notion de programme exprime le passage d'une culture de moyens à une culture de résultat. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 7 de la LOLF, les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un programme. On passe ainsi d'une logique de moyens à une logique de résultats. Les décideurs seront donc obligés de définir d'abord des politiques d'action en vue de l'obtention des crédits nécessaires. La mission regroupe plusieurs programmes. Elle peut être ministérielle ou interministérielle. Enfin, elle ne peut

---

<sup>1015</sup> Cons. Constit. 25 juillet 2001, n°2001-448 DC, Loi organique relative aux lois de finances, Rec. Cons. Const. 99, cons. 72 : « *Considérant que l'article 38 impartit au ministre chargé des finances, sous l'autorité du Premier ministre, la mission de préparer les projets de loi de finances et prévoit que ceux-ci sont délibérés en Conseil des ministres ; qu'il se borne à tirer les conséquences des articles 13, 20, 21 et 39 de la Constitution.* »

<sup>1016</sup> E. AUBIN, « Le sang contaminé essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants », Petites affiches, 01<sup>er</sup> octobre 1999, n°196, p.18.

<sup>1017</sup> Ils ne peuvent être poursuivis devant les juridictions de droit commun. Ils bénéficient alors d'un privilège de juridiction, en vertu duquel ils ne peuvent être jugés que devant la Cour de Justice de la République (CJR).

<sup>1018</sup> P. ARDANT, B.MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso éditions, LGDJ, 24<sup>ème</sup> édition, 2012, p.533.

être créée que par une disposition d'une loi de finances d'initiative gouvernementale et concourt à la mise en œuvre d'une politique publique définie.

Pourquoi ne pas envisager un dispositif de mise en jeu de la responsabilité politique d'un ministre sur le fondement de la mission qui relève de son ministère ? En effet, cela permettrait au Parlement, au moment de l'étude du projet de loi de règlement, dans la même logique que les rapports annuels de performance (RAP) pour les programmes, d'évaluer l'action menée par le ministre en question et de le sanctionner en l'obligeant à démissionner personnellement. Ce dispositif, diront certains, risque de compromettre la stabilité ministérielle. A ces détracteurs, on pourrait parfaitement rétorquer que la durée de vie moyenne d'un ministre sous la Vème République est de deux ans ce qui ne changerait pas fondamentalement le problème soulevé et aurait au moins le mérite de mettre les décideurs politiques face à leurs responsabilités. Il s'agit là d'une piste qui mériterait d'être étudiée et qui s'inscrirait pleinement dans la démarche de performance et d'évaluation des politiques publiques insufflée par la LOLF et les réformes qui lui ont succédé. La question de l'évaluation des politiques est un des leviers qui participera au renforcement du politique en matière budgétaire car enfin devenus responsables de leurs actes et s'inscrivant dans une démarche de recherche des points positifs et négatifs de leurs actions afin d'améliorer le droit et les pratiques.

## **B. Une évaluation des politiques publiques pouvant contribuer à la renaissance de la responsabilité politique du gouvernement**

L'évaluation des politiques peut contribuer à la renaissance de la responsabilité du gouvernement dans la mesure où elle fournit de nombreuses informations au Parlement et surtout améliore, par ses qualités méthodologiques, la perception et la compréhension du processus décisionnel<sup>1019</sup>. Autrement dit, les parlementaires sont plus à même de comprendre la manière dont une politique publique a été menée que ce soit d'un point de vue financier, économique, social ou administratif.

---

<sup>1019</sup> J.-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01<sup>er</sup> septembre 2013, n°5, p.1146.

Dans cette optique, la responsabilité personnelle d'un ou plusieurs ministres dans le cadre d'une politique publique donnée est beaucoup plus envisageable car pouvant faire l'objet d'appréciations à la fois plus solides et surtout plus nuancées. Cette démarche d'évaluation repose en effet sur deux aspects. D'une part, l'aspect « négatif » conduira les parlementaires à pointer du doigt les dysfonctionnements dans le processus décisionnel et administratif. Nous sommes ici dans l'aspect critique de l'évaluation. D'autre part, cette dernière peut avoir un aspect « positif ». Il s'agit, dans ce cas précis, d'aller plus loin que la simple critique. Les parlementaires s'inscriraient alors dans une démarche plus constructive en formulant un certain nombre de propositions visant à améliorer les dispositifs juridiques ou encore les pratiques. C'est ce qu'Armel LE DIVELLEC qualifie de « contrôle préventif » ou de « codirection »<sup>1020</sup>.

Il subsiste tout de même un certain paradoxe s'agissant de l'évaluation des politiques publiques. En effet, comme le souligne J.-F. AMDERO, c'est « *sa technicité et son caractère partiellement dépolitisé qui lui confèrent un intérêt particulier dans la perspective du renouveau de la responsabilité politique*<sup>1021</sup> ». Ainsi, la démarche consistant à évaluer les politiques publiques s'inscrit dans une nouvelle manière d'appréhender la politique. Elle se place en dehors des querelles entre majorité et opposition parlementaire. Elle a vocation à supplanter cette manière archaïque de concevoir le fonctionnement des institutions politiques et de la mise en jeu de la responsabilité. Il s'agit ici d'aller plus loin que la simple - mais non moins redoutable - responsabilité s'opérant devant le Premier ministre ou le président de la République. Responsabilité qui est d'ailleurs le plus souvent chargée d'équivoques. Le ministre étant poussé à la démission sans que l'on sache vraiment quelles en sont les raisons. Dans la plupart des cas, ce sont le jeu et la tactique politiques qui sont les vrais responsables. « *La responsabilité née de l'évaluation aurait le mérite d'être fondée sur des faits établis et discutés ainsi que sur des procédures publiques et transparentes* »<sup>1022</sup>.

---

<sup>1020</sup> A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p.129 ; A. LE DIVELLEC, « La problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in *Le contrôle parlementaire de l'administration*, B. SEILLER (dir), Dalloz, 2010, p.5.

<sup>1021</sup> J.-F. AMEDRO, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01<sup>er</sup> septembre 2013, n°5, p.1147.

<sup>1022</sup> *Idem*, p.1147.

A l'heure actuelle, l'évaluation des politiques publiques n'en est qu'à ses balbutiements. Les parlementaires n'ont pas encore pris toute l'ampleur de ce dispositif qui vient compléter leur arsenal. Cette évaluation d'un genre nouveau pourra connaître un essor important si les parlementaires daignent s'en emparer. Se dessinera alors, dans une crise profonde des finances publiques, une nouvelle gouvernance plus transparente, plus démocratique et davantage tournée vers la chose publique. Cette nouvelle gouvernance peut être davantage tournée vers le peuple, celui qui donne corps à la démocratie.

### **3<sup>ème</sup> § : La démocratie directe comme solution face à la crise des finances publiques ?**

Ni le Parlement, ni le gouvernement, ni le pouvoir judiciaire n'ont réussi, sous la Vème République, à lutter efficacement contre les déficits et l'endettement publics. Les règles budgétaires introduites au fil des années se sont empilées les unes sur les autres sans véritable cohérence d'ensemble. La multiplication de ces normes a conduit à l'effacement du politique dans la conduite des affaires budgétaires. Un encadrement juridique contraignant ne saurait ainsi « *se substituer au volontarisme politique indispensable pour réaliser les efforts en matière de résorption des déficits publics et de régulation financière européenne et internationale*<sup>1023</sup> ».

Nous avons abordé précédemment les quelques pistes qui pouvaient être exploitées afin de rétablir la confiance entre les citoyens et les décideurs politiques mais aussi et surtout afin de réaffirmer la position décisionnelle du politique sur la scène budgétaire. Certains voient dans la démocratie directe en matière budgétaire et fiscale une « *solution à la crise et à ses répercussions sur les citoyens* » qui s'avère « *nécessaire à la refonte du processus de décision politique et budgétaire*<sup>1024</sup> ». Ainsi, la démocratie directe serait un moyen de contrecarrer la « cybernétique financière » évoquée par Michel BOUVIER qui repose sur une conception technocratique des finances publiques. Les citoyens eux-mêmes pourraient constituer une réponse directe (et efficace ?) à ce tournant que prend la gouvernance des finances publiques un peu partout dans le monde.

---

<sup>1023</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : à propos des dettes publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> avril 2012, n°118, p.133 et s.

<sup>1024</sup> K. BLAIRON, « Démocratie directe et finances publiques : une tentative de réconciliation », RFFP, 01<sup>er</sup> novembre 2015, n°132, p.163.

Les citoyens n'ont jamais été vraiment impliqués directement en matière économique, budgétaire et financière<sup>1025</sup>. C'est par l'intermédiaire de la démocratie représentative et notamment la place accordée au Parlement dans le processus budgétaire que les citoyens s'expriment. Ces derniers ont donné mandat à certains d'entre eux pour exercer le pouvoir en leur nom et à leur place. « *Le consentement à l'impôt de la part de ceux qui le supportent a très vite trouvé sa traduction dans la représentation* » comme le souligne Katia BLAIRON<sup>1026</sup>.

Lorsque l'on porte notre attention sur les mécanismes de démocratie directe et participative, on constate assez rapidement qu'ils sont peu répandus dans le domaine budgétaire. Pourtant l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » Il est donc explicitement fait référence à la possibilité pour les citoyens de donner directement leur autorisation en matière budgétaire<sup>1027</sup>. Si aucun exemple tangible n'a pu être recensé à un niveau national, il en va différemment au niveau local. Ainsi, l'expérience du budget participatif de Porto Alegre qui s'est propagée dans le monde entier, demeure le symbole d'une plus grande implication des citoyens dans le processus décisionnel. L'objectif ainsi recherché par ce dispositif de budget participatif est double. Il s'agit, d'une part, de recueillir des informations sur les besoins considérés comme prioritaires par les habitants. On cherche alors, dans cette option, à mettre en place les solutions les plus adaptées, en utilisant les moyens financiers disponibles, et, d'autre part, les habitants se voient confier la responsabilité de déterminer l'affectation des investissements réalisés par la municipalité de Porto Alegre. Un suivi et un contrôle des travaux sont effectués. Le budget participatif a été mis en place pour la première fois en 1989. En France, le budget participatif constitue « *un outil d'une citoyenneté financière renouvelée*<sup>1028</sup> ». Les budgets participatifs permettent aux citoyens de discuter et décider de l'affectation d'une partie du budget de la collectivité, généralement sur

---

<sup>1025</sup> F. WASERMAN, « Le citoyen et la prise de décision financière », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2016, n°135, p.79.

<sup>1026</sup> Idem p. 163.

<sup>1027</sup> G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », in. L.PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, PUAM, 1996, p.43-47.

des projets d'investissement. Comme le souligne Guillaume TINLOT, « *les dispositifs de budget participatif poursuivent leur essor, et si leur décompte est un exercice compliqué, il est estimé à 1 500 le nombre de collectivités locales aujourd'hui concernées dans le monde.* <sup>1029</sup> ». La capitale de la France, Paris, va consacrer plus de 100 millions d'euros à des réalisations proposées par ses habitants soit 5% du budget d'investissement de la ville<sup>1030</sup>.

Katia BLAIRON, bien que s'interrogeant sur l'instauration d'une dose de démocratie directe au niveau budgétaire, n'envisage pas pour autant la disparition de la démocratie représentative. « *Sans prôner la fin pure et simple de la démocratie représentative* », elle avance l'idée que « *la démocratie directe constitue un des instruments utiles au rétablissement de la confiance envers le système politique et financier, ainsi que l'établissement d'une certaine morale fiscale* <sup>1031</sup> ». En effet, la démocratie directe peut être une solution pour renforcer le rôle du politique dans la sphère budgétaire. Mais on peut légitimement s'interroger sur la forme que pourrait prendre cette démocratie directe au sein du processus décisionnel. Cela se traduirait nécessairement par de nouvelles formes de délibération budgétaire. A l'heure de la dématérialisation du vote<sup>1032</sup>, la participation des citoyens dans la décision budgétaire pourrait se concevoir plus aisément et ce d'autant plus que la démocratie directe se voit souvent reprocher d'être trop coûteuse notamment pour une application au niveau national. Seulement, cette apparente facilité qui nous est offerte par le vote électronique et le développement du numérique n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés ou d'appréhensions. La défaillance technique par exemple ou le risque de piratage à l'heure où les hackers s'en prennent aux ordinateurs de Bercy sont autant d'éléments à prendre en compte pour assoir de manière pérenne la légitimité de ce dispositif. Qui plus est, une autre question, encore plus existentielle que celles que nous venons d'évoquer, se pose à savoir est-ce que les citoyens auront confiance dans ce mode d'expression. Même si tout a été fait pour rassurer les électeurs, ceux-ci ne sont pas toujours convaincus. Il subsiste une « *méfiance légitime des citoyens* <sup>1033</sup> ».

---

<sup>1028</sup> G. TINLOT, « Le budget participatif, outil de la démocratie locale renouvelée », RFFP, 1<sup>er</sup> septembre 2016, n°135, p.19 et s.

<sup>1029</sup> Idem, p.19.

<sup>1030</sup> « Budget participatif, la capitale fait le pari des projets citoyens », Le Monde, 5 octobre 2016, Béatrice Jérôme.

<sup>1031</sup> K. BLAIRON, « Démocratie directe et finances publiques : une tentative de réconciliation », RFFP, 01<sup>er</sup> novembre 2015, n°132, p.164.

<sup>1032</sup> M. CAZALS, « La dématérialisation du vote : un nouvel horizon pour la démocratie représentative ? », RDP, 01<sup>er</sup> janvier 2008, n°1, p.185.

<sup>1033</sup> Idem, p.187.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

Le développement exponentiel des règles budgétaires en France au cours des dernières années mais plus largement dans le monde pose un certain nombre de questions quant au devenir du politique. En effet, les décideurs politiques ont de plus en plus recours à ces normes afin de parvenir à un retour à l'équilibre budgétaire et garantir la soutenabilité des finances publiques. Ces règles s'apparentent alors à de véritables « automatismes budgétaires » qui laissent place à une logique technicienne où le politique n'a plus son mot à dire. Seulement c'était sans compter sur le manque d'efficacité de ces règles budgétaires.

Bien qu'elles aient un impact sur les politiques budgétaires et qu'elles apportent une aide certaine, il apparaît que la volonté politique a encore un rôle à jouer en matière budgétaire et qu'elle appelle à une nouvelle gouvernance politique dans laquelle la responsabilité politique du gouvernement sera restaurée et le Parlement disposera de nouvelles prérogatives fondées notamment sur l'évaluation des politiques. Qui plus est, cette nouvelle gouvernance des finances publiques devra impliquer davantage les citoyens au processus décisionnel en matière budgétaire. Le politique a vocation à être de retour pour mener à bien un projet ambitieux pour les finances publiques françaises dans une démarche démocratique nouvelle.

## CONCLUSION DU TITRE SECOND

Les conditions de l'efficacité des règles budgétaires semblent donc reposer sur deux pieds à savoir, d'une part, la nécessité d'un encadrement normatif plus élaboré, et, d'autre part, une volonté politique de réduire les déficits publics et de parvenir à l'équilibre budgétaire. Le développement de règles contraignantes pour les dirigeants politiques qui les enferment dans des « automatismes budgétaires » ne constitue pas un gage démocratique. Pour améliorer significativement l'encadrement normatif des politiques budgétaires, il ne suffit pas d'améliorer les règles budgétaires. Ces dernières, à elle seules, ne pourront pas contribuer au redressement des finances publiques. Ainsi, volonté politique et perfectionnement des règles budgétaires doivent aller de pair. Ces deux approches doivent être complémentaires. On ne peut pas envisager l'une sans l'autre.

## Conclusion de la seconde partie

L'encadrement normatif des politiques budgétaires comporte un certain nombre de lacunes qui compromettent l'efficacité des règles budgétaires qui s'en trouve ainsi diminuée. Mesurer l'efficacité d'une règle budgétaire n'est pas chose aisée dans la mesure où l'on ne peut pas se baser sur le seul caractère contraignant. Des règles de bonne conduite peuvent avoir des effets bénéfiques sans que plane la menace d'une sanction ou d'un dispositif coercitif spécifique. Qui plus est, l'efficacité de ces règles est d'autant plus difficile à mesurer en raison de facteurs endogènes et exogènes divers qui enveloppent ces normes budgétaires. Les origines ou encore le contexte institutionnel et politique dans lequel se développe une règle budgétaire influera nécessairement sur l'incidence qu'elle pourra avoir sur la politique budgétaire. Il va de soi qu'une règle budgétaire ne rencontrera pas nécessairement le succès escompté si elle intervient dans un contexte économique extrêmement défavorable. Quand bien même de nombreuses tentatives de renforcement des règles budgétaires interviennent au niveau européen ou national, l'équilibre budgétaire est encore le grand absent en France. Si l'on s'attarde sur les conditions de mise en œuvre des règles budgétaires, on constate encore une fois que tout n'est pas parfait. Il subsiste encore un grand nombre de faiblesses : le Parlement ne s'implique pas assez dans la mise en œuvre et le contrôle des règles budgétaires alors qu'il en est souvent à l'origine ou qu'il est le principal destinataire. Les contrôles nationaux existent. Plusieurs institutions sont en effet chargées, plus ou moins directement, de contrôler ou surveiller la mise en œuvre des règles budgétaires. Néanmoins, il ressort de l'étude de ces contrôles qu'ils restent très largement perfectibles à l'image d'ailleurs des contrôles pratiqués au niveau supranational.

A partir de ces multiples constats saisissants, une question légitime se pose : quelles sont les conditions de l'efficacité des règles budgétaires ? Lorsque l'on instaure une règle budgétaire, c'est pour poursuivre un objectif déterminé, en l'espèce, la recherche d'une discipline budgétaire se traduisant notamment par l'équilibre budgétaire. Ainsi, ces règles poursuivent une lutte acharnée contre les déficits et l'endettement publics. Même si les réponses à cette question se font hésitantes, il apparaît que la réponse n'est pas uniforme. Machinalement, on aurait tendance à dire qu'il faut tout simplement renforcer l'encadrement normatif en le rendant plus pertinent, plus contraignant ou encore plus souple. Si cette

première piste naturelle semble aller dans le bon sens, il apparaît rapidement qu'elle ne suffit pas à elle seule. Ce que l'on avait tendance à opposer jusqu'ici : règles d'un côté, et décideurs politiques de l'autre ne doivent pas l'être. Ne faudrait-il pas au contraire, faire en sorte qu'ils soient complémentaires ? En effet, il apparaît très clairement que le perfectionnement des règles budgétaires doit aller de pair avec une véritable volonté politique. Si ces deux éléments ne sont pas concomitants, les résultats ne seront pas au rendez-vous.

## **Conclusion générale**

**L**a crise des finances publiques françaises n'est pas récente. Elle s'inscrit dans un processus lent et progressif au cours duquel l'immobilisme a trop souvent été le fer de lance des politiques. Il faut dire que la Vème République a du faire face à certain nombre de défis. Les décideurs politiques ont toujours pris des mesures visant à corriger la trajectoire des déficits et de l'endettement publics mais avec plus ou moins d'implication et de volonté politique.

Le développement des normes budgétaires observé par le Fonds Monétaire international (FMI) a été exponentiel au cours des dernières années. Les règles ainsi introduites sont diverses et multiples. Elles ont pour la plupart des caractéristiques propres, des objectifs différents. Elles concernent des agrégats différents. Ainsi, tantôt elles porteront sur le déficit, tantôt sur la dette quand ce ne sera pas sur les recettes ou les dépenses publiques. En dépit de cette diversité, les règles budgétaires poursuivent deux objectifs communs : rétablir l'équilibre budgétaire et assurer la soutenabilité des finances publiques. Elles cherchent donc à influencer sur les politiques budgétaires, à les contraindre pour obtenir des résultats.

L'introduction de règles budgétaires semble aller dans le bon sens. Elle semble traduire une volonté politique d'assainir les finances publiques. L'étude de l'efficacité de l'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la Vème République nous a amené à constater que la mesure de l'efficacité des règles budgétaires était extrêmement complexe au regard de la diversité des règles évoquées précédemment. L'introduction d'une règle juridique, le recours au droit est apparu comme étant un élément clé dans la lutte contre les déficits publics. Le droit a été mobilisé en vue de contraindre les décideurs politiques incapables de faire des choix rationnels et pertinents au regard du contexte économique, politique ou juridique auquel ils étaient confrontés. C'est une idée forte des finances publiques contemporaines.

Les responsables politiques ont donc préféré abandonner leurs pouvoirs à une logique technicienne. Cela signifie-t-il que les gouvernants étaient dépourvus de toute volonté politique pour mener à bien des réformes qui allaient dans le sens qui leur paraissait le plus pertinent ? Les décideurs politiques savent que les dépenses publiques doivent être maîtrisées et que les recettes doivent être consolidées. Ils connaissent les leviers qui doivent être actionnés pour augmenter les recettes ou les consolider. De la même manière, ils savent quelles mesures doivent être prises pour réduire les dépenses publiques. Ce qu'il est important

de retenir ici c'est le fait que les finances publiques d'un Etat sont le reflet de son organisation politique. Comme le souligne Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, « *les acteurs (du jeu politique), en effet, ne sont pas seulement soumis au droit, à ses contraintes, ils cherchent à la fois comment s'y conformer et comment s'en servir. Si le droit est impératif lorsqu'il fixe le permis et l'interdit, il habilite aussi à faire, à agir, à poser de nouvelles règles.*<sup>1034</sup> » Ils précisent également que « *rare sont les prescriptions automatiques qui échappent à la volonté des acteurs du jeu politique* ». Ils estiment que le droit constitutionnel est largement un droit instrumental : « *il met à la disposition des acteurs du jeu politique un arsenal de règles et de procédures dans lequel chacun puise les instruments – on pourrait dire les armes – aptes à renforcer sa position, à « marquer des points », si possible, à faire triompher ses idées et sa politique*<sup>1035</sup> ». En matière de finances publiques, le raisonnement est le même.

Les décideurs politiques sont tout à fait conscients des mesures qui doivent être prises pour parvenir à l'objectif d'équilibre budgétaire. Mais comme paralysés par des considérations électoralistes ou la soif du pouvoir, les décideurs politiques n'exploitent pas toutes les modalités d'utilisation de ces différents leviers. Par facilité, par peur de prendre des mesures qui pourraient compromettre leur réélection ou l'exercice de leur pouvoir, ils préfèrent recourir à des « automatismes budgétaires<sup>1036</sup> ». La prise de risque est alors beaucoup moins importante. Ils peuvent ainsi justifier certaines de leurs actions en rejetant la faute sur ces normes budgétaires. A l'inverse, ils n'hésiteront pas à pointer du doigt les défauts de cet encadrement normatif des politiques budgétaires en cas de défaillance. Ainsi, la légitimité de ces règles budgétaires se pose. Comme le souligne Michel BOUVIER, « *la légitimité de la prise de décision en qui concerne les finances publiques repose sur des fondements démocratiques. Dans ce domaine, c'est en effet le Parlement qui est désigné comme le centre ultime du pouvoir*<sup>1037</sup> ». Or en l'espèce, le Parlement n'a plus son mot à dire et se soustrait à une certaine « *cybernétique financière*<sup>1038</sup> ».

La question du retour ou de la fin du politique se pose clairement sous l'angle des finances publiques. Sur fond de mondialisation et d'externalisation des échanges, il subsiste

---

<sup>1034</sup> P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Lextenso éditions, LGDJ, 24<sup>ème</sup> édition, 2012, p.15.

<sup>1035</sup> Idem, p.15.

<sup>1036</sup> A. TAILLEFAIT, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : à propos des dettes publiques », RFFP, 01<sup>er</sup> avril 2012, n°118, p.133.

<sup>1037</sup> M. BOUVIER, Editorial, « Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ? », RFFP, n°119, Septembre 2012, p.V.

<sup>1038</sup> M. BOUVIER, Editorial, RFFP, 01<sup>er</sup> février 2015, n°129, p.V.

un risque d'effacement du politique. Nous sommes sur le point d'entrer dans une nouvelle ère de la gouvernance financière publique. L'évolution est déjà en marche et il appartient aux décideurs politiques de ne pas rester immobiles sur le quai. C'est le message qu'a tenté de faire passer Didier MIGAUD lors de son audition au Sénat le 22 mai 2012 : « *Je souhaiterais que les responsables politiques ne se réveillent pas trop tard*<sup>1039</sup> ».

En effet, cette évolution de la gouvernance n'en est encore qu'à ses débuts et c'est aux décideurs d'opérer des choix politiques. Deux alternatives s'offrent à eux. Soit on emprunte le chemin de la prédominance technicienne où les experts règneront en maîtres dans un domaine aussi fondamental sur le plan démocratique que le sont les finances publiques. Soit il faut qu'experts et politiques marchent main dans la main pour apporter des réponses concrètes aux dysfonctionnements de nos finances publiques. Cette combinaison entre approche technicienne et politique apparaît essentielle dans la mesure où le politique, parce qu'il détient la légitimité démocratique, travaille en étroite collaboration avec l'expert qui détient quant à lui la technicité pouvant faire face à la complexification grandissante du champ des finances publiques.

Cette nouvelle gouvernance doit se traduire dans les faits par un renouveau du contrôle parlementaire passant notamment par l'évaluation des politiques publiques. Cette question de l'évaluation est une piste qui doit être privilégiée au cours des prochaines années. Elle permet en effet une analyse plus précise et plus pertinente des choix politiques menés dans le cadre des politiques publiques. Cette logique d'évaluation permettra une autre approche de la politique plus pragmatique et répondant aux besoins des citoyens. Elle permettra également d'engager la responsabilité politique des décideurs politiques sur des bases pertinentes quand aujourd'hui elle ne s'exerce que sur des considérations trop souvent subjectives. Cette question de la mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants est trop souvent délaissée à tel point que les citoyens ont l'intime conviction qu'il n'arrivera jamais rien aux dirigeants politiques même dans l'hypothèse où ils auraient fauté. Ce sentiment d'impunité à l'égard des politiques est en partie responsable de la défection des citoyens à vis-à-vis de leurs dirigeants et par là même du manque d'autorité des institutions. La nouvelle gouvernance financière publique devra prendre cette question à bras le corps car elle est aux fondements mêmes de notre démocratie. Elle pourra ainsi étudier la question de la mise en jeu de la responsabilité politique individuelle ou collective des ministres dans le cadre des missions

---

<sup>1039</sup> Audition de Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, Sénat le 22 mai 2012.

issues de la nouvelle nomenclature budgétaire introduite par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

Autre point que la nouvelle gouvernance des finances publiques devra prendre en considération si elle ne veut pas passer à côté de l'essentiel : l'implication des citoyens aux décisions budgétaires. Il est important que les citoyens soient associés étroitement au processus décisionnel. Il va de soi qu'au niveau national, il apparaît impossible de pratiquer cette méthode même si les nouvelles technologies peuvent constituer une réponse à cette impérieuse nécessité dans la mesure où elles offrent des pistes qui étaient totalement inexploitable il y a encore quelques années : le vote électronique, la consultation citoyenne sous forme numérique... Il faudra toutefois veiller à ce que le droit soit mobilisé afin de préserver et garantir la confiance qu'auront les citoyens envers ces nouveaux dispositifs de démocratie directe. Attention toutefois de ne pas tomber dans les dérives où le technique serait utilisé à mauvais escient.

Le manque de confiance est bien souvent à l'origine d'un manque d'implication citoyenne. La défiance est ainsi responsable de bon nombre de maux dans le domaine des finances publiques et même en dehors. La transparence est une notion qui devra être intrinsèquement liée à la nouvelle gouvernance des finances publiques. Comme le souligne Julie MARCHAND, *« elle est la qualité de ce qui laisse apparaître la réalité tout entière, de ce qui exprime la vérité sans l'altérer. Pendant très longtemps, la vie politique et administrative était gouvernée par le secret, la transparence était l'exception. Aujourd'hui nous assistons à un renversement de ce paradigme. La démocratie s'est en effet largement construite contre le secret des pouvoirs. Si l'intérêt général exige toujours que des zones de secret soient préservées dans la sphère publique et privée, le secret est devenu l'exception du mode d'exercice de l'action publique. Justifiées par des impératifs de sécurité juridique, de sécurité nationale, les restrictions à l'accès aux documents administratifs, érigé en garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, sont aujourd'hui considérées comme des dérogations <sup>1040</sup> »*. Nous assistons depuis plusieurs années à la promotion généralisée de la transparence et les finances publiques ne doivent pas être occultées. De nombreux progrès ont toutefois été accomplis dans ce domaine notamment avec la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001. Il suffit de pousser le curseur un peu plus loin et de l'envisager sous d'autres formes.

Toutes ces évolutions ne pourront voir le jour que si la volonté politique est bel et bien présente. C'est certainement là que se trouve la véritable clé de la nouvelle gouvernance financière publique.

---

<sup>1040</sup> J.MARCHAND, « Réflexions sur le principe de transparence », RDP, 01<sup>er</sup> mai 2014, n°3, p.677.

# **Bibliographie**

## Ouvrages

ADAM François, FERRAND Olivier, RIOUX Rémy, *Finances publiques*, Presse de Sciences Po et Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, 2010, 494 p.

ALBERT Jean-Luc avec la collaboration de SAIDJ Luc, *Finances publiques*, Cours Dalloz, 8<sup>ème</sup> édition, 2013, 849 p.

AMSELEK Paul, *Le budget de l'Etat sous la Vème République*, L.G.D.J., 1967, 657 p.

ARDANT Philippe, MATHIEU Bruno, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., 24<sup>ème</sup> édition, 2012, 672 p.

ASTIE Pierre, « La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la Vème République », in *Droit public. Tome I-Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel*, MOREAU Jacques (sous la dir.), Economica, 1995, 3<sup>ème</sup> édition, p. 134 et s.

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean-Eric, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, L.G.D.J., 5<sup>ème</sup> édition, 2014, 414 p.

AXELROD Robert, *Donnant-donnant : une théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob, 1992, 240 p.

BARILARI André, BOUVIER Michel, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, L.G.D.J., 2010, 272 p.

BARTHÉLÉMY Joseph, DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Panthéon-Assas, 2004, 955 p.

BARTHÉLÉMY Joseph, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Giard et Brière, 1904, 342 p.

BAUDU Aurélien, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France - Eclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, Thèse, Lille 2, 2010, 681 p.

BECHILLON Denys (de), *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, Odile Jacob, 1997, 300 p.

BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Vème République*, Thèse, Paris I, 2004, 468 p.

BENETTI Julie, GROUD Hervé, *Les finances publiques nationales et locales face à la crise*, l'Harmattan, 2012, 152 p.

BERGEL Jean-Louis, DELCAMP Alain, DUPAS Alain, *Contrôle parlementaire et évaluation*, la Documentation française, 1995, 244 p.

BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009, 519 p.

- BIRNBAUM Pierre, *La fin du politique*, Le Seuil, 1975, 281 p.
- BLAIRON Katia, *Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière, Congrès des constitutionnalistes*, Paris II, 2008, 20 p.
- BONHOURE Jean-Pierre, BRILLANT Pascal, NGUYEN HUU Patrick, *Les principales étapes de la procédure budgétaire*, coll. Connaissance de l'Assemblée n°5, 2000, 188 p.
- BONNARD Maryvonne, VERPEAUX Michel, *Le Conseil constitutionnel*, La Documentation française, 2007, 168 p.
- BOUDON Julien, *Manuel de droit constitutionnel – Tome 2 la Vème République*, PUF, 2<sup>ème</sup> édition, 2016, 34 p.
- BOUHADAMA Irène, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*, L.G.D.J., thèse, Paris I, 2007, 405 p.
- BOUVIER Emile, JEZE Gaston, *La véritable notion de la loi et la loi annuelle de Finances*, F. Pichon, 1897, 64 p.
- BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean Pierre, *Finances publiques*, 15<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J., 2016, 960 p.
- BRAND Thomas, POPLAWSKI-RIBEIRO Marcos, *La soutenabilité des finances publiques*, CEPII - L'économie mondiale 2010, CHEVALLIER Agnès, La Découverte, chapitre 4, 2009, p. 66-75.
- CARCASSONNE Guy, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in *L'opposition parlementaire*, ROZENBERG Olivier, THIERS Eric (dir.), Les études, La Documentation française, 2013, p. 85-91.
- CARCASSONNE Guy, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », in *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, PHILIP Loïc (dir.), Economica, PUAM, 1996, p. 43-47.
- CARCASSONNE Guy, CHEVALLIER Jean-Jacques, DUHAMEL Olivier, *Histoire de la Vème République : 1958-2012*, Dalloz, 14<sup>ème</sup> édition, 2012, 668 p.
- CARCASSONNE Guy, GUILLAUME Marc, *La Constitution : Introduite et commentée*, Points, 12<sup>ème</sup> édition, 2014, 480 p.
- CARCASSONNE Guy, *Le bonheur de l'opposition*, « Pouvoirs », n°108, 2004/1, p. 145-185.
- CARON Matthieu, *Budget et politiques budgétaires*, Bréal, 2007, 127 p.
- CASTEL Robert, « Savoir d'expertise et production de normes », in *Normes juridiques et régulation sociale*, CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), L.G.D.J., 1992, p. 177-188.
- CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, thèse, Lille 2, 2005, 542 p.

CHARPENTIER Jérôme, *La limitation des déficits publics dans la Constitution*, VIIIème Congrès nationale de l'AFDC, atelier n°6 : aspects institutionnels nationaux, 2011, 16 p.

CHIRAC Jacques, *Mémoires - tome 2 : Le temps présidentiel*, Nil, 2011, 624 p.

CHONEZ René, *Des attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire*, Duchemin, thèse, Paris, 1901, 178 p.

CLERC Olivier, *La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone euro*, Thèse soutenue en 2009, Bruylant, 2012, 776 p.

COHEN Elie, *La tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, 1996, 453 p.

COULON Alain, *L'école de Chicago*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2012, 128 p.

DE MEREUIL Martin, *le budget de la France de l'Ancien Régime à la Révolution*, thèse, Lille, 1912, 437 p.

DELPLA Jacques, *Réduire la dette grâce à la Constitution*, Innovation politique 2011, PUF, P. 63-115.

DELPORTE Christian, *La troisième République, 1919-1940. De Poincaré à Paul Reynaud*, Pygmalion, 1998, 425 p.

DEROOSE Servaas, *finances publiques et soutenabilité : Reflets et perspectives de la vie économique*, 2010/2 (Tome XLIX), De Boeck Supérieur, 172 p.

DESROUSSEAUX Pascal, GODEFROY Stanislas, WALINE Charles, *Le budget de l'Etat : nouvelles règles, nouvelles pratiques*, la Documentation française, 2011, 192 p.

DESROUSSEAUX Pascal, PELLE Bertrand, WALINE Charles, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, la Documentation française, 2009, 127 p.

DRAGO Guillaume, *Contentieux constitutionnel français*, 3ème édition, PUF, 2011, 544 p.

FAVOREU Louis, PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2005, 1018 p.

FERRANDON Benoît, *La politique économique et ses instruments*, La Documentation française, 2004, 160 p.

FITOUSSI Jean-Paul, *La Règle et le Choix : De la souveraineté économique en Europe*, Seuil, 2002, 95 p.

FOILLARD Philippe, *Finances publiques*, Larcier, 14<sup>ème</sup> édition, 2014, 336 p.

GAILLARD Norbert, *Les agences de notation*, La Découverte, 2010, 128 p.

GEORGES Henry, *Le droit de l'initiative parlementaire en matière financière depuis la constitution de 1946*, thèse, Université de Bordeaux, Delma, 1956, 258 p.

- GERMAIN Jérôme, *Le Parlement et la Cour des comptes*, thèse, Toulouse I, 2007, 476 p.
- GERSTLE Jacques, *La communication politique*, Armand Colin, 2<sup>ème</sup> édition, 2008, 255 p.
- GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la Vème République. Réflexions sur la seconde décennie du régime*, L.G.D.J., 1977, 391 p.
- GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Éric, GELARD Patrice, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, L.G.D.J., 30<sup>ème</sup> édition, 2016, 926 p.
- GIDE Charles, *Cours d'économie politique*, Recueil Sirey, 10<sup>ème</sup> édition, 1930, 595 p.
- GILLES William, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, thèse, Paris I, 2007, 458 p.
- GOHIN Olivier, SORBARA Jean-Gabriel, *Institutions administratives*, Lextenso, 6<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J., 2012, 576 p.
- GOUIFFES Pierre-François, *L'âge d'or des déficits. 40 ans de politique budgétaire française*, la Documentation française, 2013, 233 p.
- GUIEZE Jean-Luc, *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, L.G.D.J., 1974, 271 p.
- HAMMAL Samir, « La révision du 23 juillet 2008, un « big-bang constitutionnel » ? », in *Les institutions de la France en questions*, WALINE Charles, THOUMÉLOU, HAMMAL Samir (dir.) la Documentation française, 2013, p. 81-92.
- HARDIN Russell, « Do we Want Trust in Government? », in *Democracy and Trust*, WARREN Mark (dir.), Cambridge University Press, 1999, p. 88-120.
- HERTZOG Robert, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du gouvernement général », in *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, PHILIP Loïc (dir.), Economica, 1996, p. 121-145.
- HOLLANDE François, *La Cour des comptes*, La documentation française, Préface du président de la République, 2014, 142 p.
- JAN Pascal, *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, 2010, 232 p.
- JEZE Gaston, *Cours de science des finances et de la législation financière française*, 6<sup>ème</sup> édition, Giard, 1922, 324 p.
- KELSEN Hans, *Théorie générale des normes*, PUF, 1996, 616 p.
- KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, L.G.D.J., 1999, 367 p.
- KRIER Henri, *La Charge des impôts sur l'économie*, thèse, Paris, L.G.D.J., 1944, 277 p.
- LABOULBENE Jacques, *Moyens constitutionnels de limiter les pouvoirs d'engagement de*

*dépenses du parlement*, thèse, Bordeaux, 1934, 188 p.

LALUMIERE Pierre, *Les finances publiques*, 9<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, 1989, 543 p.

LAVISSE Ernest, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, volume 8, Hachette, 1920, 574 p.

LE DIVELLEC Armel, « La problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in *Le contrôle parlementaire de l'administration*, SEILLER Bertrand (dir.), Dalloz, 2010, p. 5-18.

LE DIVELLEC Armel, *Des effets du contrôle parlementaire*, Pouvoirs, n°134, 2010, p. 129-139.

LE GOFF Jacques, *Saint Louis*, Folio, 1999, 1280 p.

LEROY Marc, « Idéologie de la contrainte et performance budgétaire. La tentation néolibérale d'une aliénation des choix démocratiques », in *Les réformes des finances publiques – Enjeux politiques et gestionnaires*, DE VISSCHER Christian, DJOULDEM Mohamed, TELLIER Geneviève (dir.), 2014, p. 27-56.

MAILLOT Jean Marc, ROUSSEL Carine, WEIL Laurence, *Finances publiques*, Objectif concours fonction publique 2009/2010, Hachette, 2009, 256 p.

MARICHY Jean-Pierre, *La Deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, thèse, Toulouse, L.G.D.J., 1969, 787 p.

MAUCOUR-ISABELLE Amicie, *La Renovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Vème République*, thèse, Paris I, Editions Dalloz, 2005, 428 p.

MAYNARD KEYNES John, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, 1998, 387 p.

MILLAN Philippe, *Le consentement à l'impôt*, thèse, Paris II, 1996.

MOLINIER Joël, « L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances », *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 1, 1986, p.311-344.

MOLINIER Joël, *La procédure financière en Grande-Bretagne*, thèse, Paris, 1969, 485 p.

MUZELLEC Raymond, CONAN Mathieu, *Finances publique*, Editions SIREY, 16<sup>ème</sup> édition, 2013, 746 p.

NOGUE François, *La Jurisprudence budgétaire du Conseil constitutionnel*, ANRT, 1986, 906 p.

OLIVA Eric, *Finances publiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Sirey, 2015, 672 p.

PAYSANT André, *Finances publiques*, 5<sup>ème</sup> édition, Editions Dalloz, 1999, 470 p.

PEBEREAU Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La

Documentation française, 2005, 135 p.

PEISER Gustave, « La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances », in *Études de finances publiques : mélanges en l'honneur de M. le Professeur Paul Marie Gaudemet*, Economica, 1984, p. 207-221.

PEREZZ Ornoza, « L'équilibre budgétaire dans le Droit espagnol », in *L'équilibre budgétaire*, TALLINEAU Lucile, Economica, 1994.

PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, 3<sup>ème</sup> édition, 2014, 125 p.

PERSSON Torsten, ROLAND Gérard, TABELLINI Guido, *Comparative Politics and Public Finance*, Journal of Political Economy, vol. 108, 2000, p. 1121-1161.

PEYRELEVADE Jean, *Sarkozy, l'erreur historique*, Plon, 2008, 200 p.

PICARD Jean-François, *Finances publiques*, Lexis Nexis, 2<sup>ème</sup> édition, 2009, 436 p.

REINHART Carmen, ROGOFF Kenneth, *This Time is different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2011, 512 p.

ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, 6<sup>ième</sup> édition, Montchrestien, 2006, 49 p.

ROZENBERG Olivier, THIERS Eric, *L'opposition parlementaire*, Les études, 2013, 224 p.

RUEDA-DESPOUEY Frédérique, « Règle d'or' ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, L.G.D.J., 2012, p. 603-620

SCHWENGLER Bernard, *Les règles budgétaires : un frein à l'endettement ?*, de Boeck, 2014, 152 p.

SCHWENGLER Bernard, *les règles budgétaires, une alchimie délicate*, Revue Française d'Economie, 2012/2, volume XXVII, 226 p.

SUPIOT Alain, « Etat social et mondialisation : analyse juridique des solidarités », Cours : *Du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres*, p.727.

TAUZERY Jean, *La réglementation du contrôle des dépenses engagées*, thèse, Paris, Jouve, 1924, 187 p.

THERON Jean-Pierre, *L'intervention de la commission mixte paritaire dans l'élaboration des lois de finances*, Annales de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 1979, p. 367-399.

THOUMELOU Marc, « Gouvernement et Parlement, quels rapports de force? » in *Les institutions de la France en questions*, la Documentation française, 2013, p.141-164.

TOULEMONDE Gilles, *Le déclin du Parlement sous la Vème République. Mythes et réalités*, Thèse, Lille II, 1998, 626 p.

TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Dalloz, 2005, 764 p.

VARIN-BERNIER Michel, *l'application actuelle des principes de droit budgétaire*, thèse, 1944, 418 p.

## Articles

ABATE Bernard, « La réforme budgétaire et les attentes de la nouvelle gestion publique », RFFP n°77, 2002, p. 55.

AGENOR Pierre-Richard, « Règles budgétaires et soutenabilité des finances publiques », OCP Policy center, Policy Paper, 2015, p.7.

ALLAIRE Frédéric, « Les lois de finances rectificatives », RFFP n°98, 2007, p.193.

ALLIEZ Timothy, « Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'Etat, clef de la nouvelle gestion publique ? », RFFP n°123, 2013, p.157.

ALVENTOSA Jean-Raphaël, « La Cour des comptes : une place constitutionnelle confortée », LPA n°254, 2008, p.82.

AMEDRO Jean-François, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », RDP n°5, 2013, p.1154.

AMESELEK Paul, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de Trésorerie de l'Etat », RFFP n°51, 1995, p.7-9.

AMSELEK Paul, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République », RDP n°5/6, 1998, p.1467-1468.

ARTHUIS Jean, « La LOLF est bien entrée en vigueur avec la loi de finances pour 2006 », RDP n°5, 2006, p.1387.

Arthuis Jean, « La première discussion budgétaire en « mode LOLF » : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement », RFFP n° 94, 2006.

AUBERGER Philippe, « La crise de la dette publique dans les pays périphériques de la zone euro », RFFP n°123, 2013, p.85.

AUBERGER Philippe, « Le financement de la dette publique en période de crise », RFFP n° SPECIAL MAROC, 2011, p.105.

AUBIN Emmanuel, « Le sang contaminé essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants », LPA n°196, 1999, p.18.

AVRIL Pierre, « La rénovation du Parlement : mythes ou réalités », LPA n°123, 2007, p.8.

AVRIL Pierre, « Le parlementarisme rationalisé », RDP n°5-6, 1998, p. 1507-1515.

AVRIL Pierre, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé ? (Les articles 4 et 51-1 de

la Constitution) », LPA n°254, 2008, p.9.

AVRIL Pierre, « Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité », LPA n°54, 1992, p.30.

AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement, qu'est-ce à dire ? », Revue française d'études constitutionnelles et politiques n°146, 2013, p.16.

BACACHE-BEAUVALLET Maya, « Economie politique et déficits publics », Idées économiques et sociales n°151, 2008/1, 80 p.

BALME Richard, MARIE Jean-Louis, ROZENBERG Olivier, « Les motifs de la confiance (et la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », Revue internationale de politique comparée, 2003/3, Vol.10, p.433 à 461.

BANGUI Taha, « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière : circonscrit, concurrencé et contrôlé », RFFP n°122, 2013, p.187 et s.

BARILARI André, « Les instruments financiers et fiscaux dans le plan de relance en France », RFFP n° Spécial Maroc, 2010, P. 111.

BARQUE François, « La sincérité devant le juge constitutionnel », RFFP n°111, 2010, p. 95

BAUDU Aurélien, « L'émergence graduelle d'un principe de stabilité budgétaire en Espagne », RFFP n°131, 2015, p. 135.

BAUDU Aurélien, L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière, RDP n°5, 2010, p.1423.

BENETTI Julie, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Vème République) », LPA n°138, 2008, p.22.

BENETTI Julie, SUTTER Gérald, « La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales de l'Etat suite à la modification de la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005 », RFPA n°127, 2008/3, p. 475-492.

BERJOT Vincent, « L'effet de la crise sur les finances publiques et sur la gouvernance de la politique budgétaire », RFFP n° spécial hors-série, 2010.

BERNICOT Jean-François, « Quels contrôles pour les nouveaux instruments financiers ? », RFFP n°125, 2014, p.27.

- BERTONI Pascale, « Prélèvements obligatoires, déficits publics et dette publique : des concepts largement conventionnels et vecteurs d'idéologie », RFFP n°125, 2014, p. 187.
- BLAIRON Katia, « Démocratie directe et finances publiques : une tentative de réconciliation », RFFP n°132, 2015, p.163.
- BOHN Henning, INMAN Robert P., « Balanced-budget Rules and Public Deficits: Evidence from the States », Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. 45(1),1996, p. 13-76.
- BOITEUX David, « Le bon usage des deniers publics », RDP n°5, 2011, p.1099.
- BONNEVILLE François, « Le baron Louis (1755-1837) : Portrait d'un financier au service de l'État », RFFP n°128, 2014, p. 279-292.
- BONNEVILLE François, « Le baron Louis : créancier de l'État et ministre des Finances. Réflexions autour de son unique ouvrage, l'Opinion d'un créancier de l'État », RFFP n° 130, 2015, p. 315-325.
- BOUCHEZ Rémi, « Les nouvelles propositions : Des lois de programmation des finances publiques au projet d'instituer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques », RFFP n°117, 2012, p.121.
- BOUDON Julien, « Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ? », RDP n°6, 2010, p.1691.
- BOURREL Romain, « Plaidoyer pour la réorganisation de l'architecture des textes financiers français », RDP n°5, 2014, p.1213 et s.
- BOUSQUET Carole, « Gestion de la dette sociale : la vertu contrariée par la crise ? », RFFP n°115, 2011, p.45.
- BOUTHEVILLAIN Carine, SCHALCK Christophe, « Quels indicateurs budgétaires pour quels objectifs de politique économique ? », Bulletin de la Banque de France n°168, 2007, 16 p.
- BOUVIER Michel, « Crise des finances publiques et refondation de l'État », RFFP n° Spécial hors-série, 2010, p. 41.
- BOUVIER Michel, « Editorial », RFFP n°129, 2015, p.V.
- BOUVIER Michel, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », Mélanges en l'honneur de Loïc PHILIP, Economica, 1995, p.295.
- BOUVIER Michel, « La « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir ? », RFFP n°117, 2012, p. 135 et ss.
- BOUVIER Michel, « La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques », LPA n°254, 2008, p.50.
- BOUVIER Michel, « La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », AJDA,

2001, p. 876.

BOUVIER Michel, « La maîtrise de la dépense publique au cœur d'un projet de société ? », RFFP n°125, 2014, p.V.

BOUVIER Michel, « La règle d'or : un concept à construire ? », RFFP n°113, 2011, p. V.

BOUVIER Michel, « Recentralisation ou intégration verticale des systèmes financiers publics ? », RFFP n°111, 2010.

BOUVIER Michel, « Union européenne : la solidarité financière ou l'aventure ! », RFFP n°120, 2012, p.V.

BOUVIER Michel, « Vers une gouvernance financière publique européenne ? », RFFP n°115, 2011, p.V.

BOUVIER Michel, Editorial, « Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ? », RFFP n°119, 2012, p.V.

BOUVIER Michel, Editorial, RFFP n°129, 2015, p.V.

CABANNES Xavier, « L'Etat, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt », RFFP n°77, 2002, p. 165-183.

CAHUZAC Jérôme, « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », RFFP n°113, 2011, p.3.

CALMFORS Lars, WREN-LEWIS Simon, «What should fiscal councils do? », CESifo Working Paper No. 3382, 2011.

CAMBY Jean Pierre, « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », LPA n°254, 2008, p. 95.

CAMBY Jean Pierre, « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP n°97, 2007, p. 18.

CAMBY Jean-Pierre, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », RFFP n°113, février 2011, p.45.

CAMBY Jean-Pierre, « Le contrôle de la loi de finances pour 2003 par le Conseil constitutionnel entre constitutionnalité et proportionnalité », LPA n°46, 2003, p. 8 et ss.

CAMBY Jean-Pierre, « Pour le principe de sincérité budgétaire », RFFP, 2010, n°111, p.157.

CAMBY Jean-Pierre, « Droit de priorité, irrecevabilité, cavaliers... réflexions sur la rationalisation de la procédure budgétaire », RDP, 2007, p.571 et s.

CAPITANT David, « Le frein à la dette en Allemagne », RFFP, 2012, n°117, p.149.

CARCASSONNE Guy, «La LOLF et le renouveau du contrôle », RFFP, 2007, n°97, p.85.

CARON Matthieu, « Réflexions sur la constitutionnalisation des politiques économiques

conjoncturelles », RDP n°2, 2016, p. 557

CARRILLO, « Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publics en Espagne » 28ème table ronde internationale, AIJC, 2012.

CATTEAU Damien, « La révision constitutionnelle issue du rapport Balladur : une occasion manquée pour les finances publiques », RFFP n°101, 2008, p.183-196.

CAUDAL Sylvie, « L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière », RFFP n°86, 2004, p.14.

CAZALS Marie (de), « La dématérialisation du vote : un nouvel horizon pour la démocratie représentative ? », RDP n°1, 2008, p.185.

CHALTIEL Florence, « De la souveraineté nationale à la souveraineté supranationale », LPA n°138, 2008, p.75.

CHALTIEL Florence, « Les principes constitutionnels de la loi de règlement », LPA n°194, 2009, p.3.

CHAMUSSY Damien, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n°38, 2013, p.37 et s.

CHEVAUCHEZ Benoît, « Les effets de la construction européenne sur notre système de finances publiques. Une mise à l'épreuve, un espoir de renouveau », RFFP n°68, 1999, p.41.

CHIROUX René, « Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la Vème République : le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat », *Etudes de finances publiques, mélange en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie GAUDEMET*, Paris, Economica, 1984, p. 223-245.

COHEN Elie, « L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines », *Revue de Politique étrangère*, 2012/1, p. 23-38.

CREEL Jérôme, « Les politiques budgétaires : de la relance à la rigueur », *Cahiers français* N°359, 2010.

CRUCIS Henry-Michel, « La sincérité des lois de finances. Nouveau principe du droit budgétaire », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 28, 2000.

DANIEL Justin, « La gouvernance publique, origine et contradictions », RFFP n°120, 2012, p.15 et s.

DE HAAN Jakob, STRUM Jan-Egbert, « Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: a reinvestigation », *European Journal of Political Economy*, 1997, Volume 13, p. 739-750.

DEBRUN Xavier et S. KUMAR Manmohan, « The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence », *IMF Working paper*, WP/07/171.

DEMIER Catherine, « Une institution associée à la Cour des comptes, le Conseil des

prélèvements obligatoires », RFFP, 2010, n°110, p.211.

DENIS Nicolas, « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », Revue française de science politique, 10<sup>ème</sup> année, n°4, 1960, p. 899.

DESCAMPS Florence, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », Revue d'administration publique, 2007/5, hors-série, p.27-43.

DEVOLUY Michel, « De la souplesse pour renforcer le pacte de stabilité », Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe n°14 – Printemps 2006.

DIMITRIJEVIC Alexandra, « La place des agences de notation au sein du système financier », RFFP, 2012, n°117, p.187.

DOUART Etienne, « Contre le principe de sincérité », RFFP n°111, 2010, p.151 et s

DUCROS Jean-Claude, « La structure bipartite de la loi de finances de l'année », in Etudes de finances publiques à Paul-Marie GAUDEMET, Economica, 1984, p. 143 et ss.

DUCROS Jean-Claude, « Les changements du contenu du budget de l'Etat : budgétisation et débudgétisation », RFFP n°44, 1993, p.101.

DUFFY-MEUNIER Aurélie, « La Cour des comptes : une institution sous double influence », RFFP, 2010, n°109, p.125.

DUHMEL Pierre-Mathieu, « La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation », RFFP n°91, 2005, p. 50.

DURAN Patrice, MONNIER Eric, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », Revue Française de Science Politique n°42, 1992, p. 235-262.

DURY Dries, VAN MEENSEL Luc, « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes », Revue économique, 2008, p.83.

DUTRIEUX Damien, « L'art. 40 de la Constitution », LPA, 1995.

FAUGEROLAS Laurent, « Les agences de notation: un nouveau bouc émissaire? », Bulletin Joly Bourse n°11, 2011, p.573.

FEKL Mathias, « Les révisions de la Constitution : stabilité et réformes de la norme fondamentale », LPA n°138, 2008, p.43.

FERNANDEZ Ramon, « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », RFFP n°123, 2013, p.21.

FROMAGE Diane, « Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ? », RDP n°4, 2015, p.1107.

FROUTE Philippe, PAUL Laurent, « Les politiques budgétaires de sortie de crise. Un risque

pour la cohésion de la zone euro ? », RFFP n°109, 2010, p. 231.

GARIAZZO Olivier, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », RFFP n° 94, 2006, p.77.

GAUBERT Guillaume, « Loi de programmation des finances publiques et intégration budgétaire », RFFP n°122, 2013, p. 143.

GERMAIN Michel, Hervé LETRÉGUILLY, François-Xavier LUCAS, Véronique MARTINEAU-BOURGNINAUD, Daniel TRICOT, « Gouvernance et dirigeance: l'art de diriger une entreprise », LPA, 2016, n°10, p.6.

GICQUEL Jean, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », RFFP n°97, 2007, p.8.

GICQUEL Jean, « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », LPA n°254, 2008, p.90.

GROSSE Alexandre, « Réflexion sur la notation financière des dettes souveraines », RFFP n°117, 2012, p. 193-196.

GUENE Charles, « La règle d'or pour les collectivités territoriales : quelle réalité, quelle efficacité ? », RFFP n°117, 2012, p. 161.

GUILLET Nicolas, « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesse juridiques », LPA n°228, 2009, p.8.

HACHEZ Isabelle, « Balises conceptuelles autour des notions de « source du droit », « force normative » et « soft law » », Revue interdisciplinaire d'études juridiques 2010/2 (Volume 65), p. 1-64.

HAIRAULT Jean-Olivier, LANGOT François, « F.Kydland et E.Prescotte : Prix Nobel d'économie 2004 », Revue d'économie politique, 2005/1, Vol.115, p.65.

HAQUET Arnaud, « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes », RDP, 2008, n°2, p.393.

HARDING Garrett, « The Tragedy of the Common », Science n°162, 1968, p. 1243-1248.

HERNU Paul, « Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques », RFFP n°117, 2012, p.219.

HERTZOG Robert, « la longue marche vers l'union économique et monétaire », LPA n°112, 1997.

HERTZOG Robert, « Les pouvoirs financiers du Parlement », RDP 1/2, 2002, p. 298.

HERTZOG Robert, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », RFPA, 2006/1, n°117, p.23.

HERTZOG Robert, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », AJDA, 2006, p.531.

HERTZOG Robert, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le

Parlement », RFFP n°73, 2001, p.8.

HERTZOG Robert, « Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement », RFFP n°73, 2001, p.16.

HERTZOG Robert, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme, inachevé », RFFP n°111, 2010, p. 138 et s.

HOCHEDÉZ Daniel, « La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », RFFP n°76, 2001, p.74.

HOUSER Matthieu, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte », RFFP n° 105, 2009, p. 225-236.

HOUSER Matthieu, « L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement », RDP n°4, 2013, p. 911.

HUART Florence, « Le débat sur les règles de politique budgétaire », Cahiers français, La documentation française, n° 359, p. 83-89.

HUART Florence, « Typologie et impact des règles de politique budgétaire », Gestion & Finances Publiques, n°11, 2011, p.822-830.

HUBRECHT Hubert-Gérald, « Réviser la Constitution. Comment faire ? Le verrou de l'article 89 », LPA n° 54, 1992.

IANNUCCI Frédéric, « La DGFIP, partenaire des collectivités locales, un partenariat approfondi », RFFP, 2010, n°112, p.145-155.

ICHER Liliane, « Le debtcelling aux Etats-Unis : de l'utilité d'un instrument inutilisé », RDP n°4, 2014, p.1051.

INMAN Robert P., « Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU », NBER Working Paper No. 5838, 1996.

JACQUELOT Fanny, « La Cour des comptes : un pouvoir public en devenir ? », LPA n°107, 2005, p.8.

JEAN-ANTOINE Benoît, « La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée », RFFP n°117, 2012, p. 66.

JOUVE Denis, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », RDP n°2, 2014, p.445.

JOXE Pierre, « Revaloriser le débat budgétaire et moderniser les institutions financières », RFFP n°73, 2001, p. 31 et s.

KICKERT Walter J.M., « La politique d'assainissement des finances publiques aux Pays-Bas. Des tentatives hésitantes, essentiellement basées sur des compromis, d'établissement de priorités ciblées », *Revue internationale des sciences administratives*, 2015/3, vol 81, p. 571 à 593.

KOPITS George, SYMANSKI Steven A., « Fiscal Policy Rules », IMF Occasional Paper 162, 1998, 42 p.

KOTT Sébastien, « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », RFAP n°136, 2010/4, p. 881-893.

KREILINGER Valentin, « Le « making-of » d'un nouveau traité : six étapes de négociations politiques », Les Brefs n°32, 2012.

KYDLAND Finn, PRESCOTT Edward, « Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans », Journal of Political Economy, vol. 85, n°3, 1977, p.473-492.

KYNDLAND Finn, PRESCOTT Edward, « Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans », Journal of Political Economy, vol. 85, n°3, 1977, p. 473-491.

LALY-CHEVALIER Caroline, « Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », RFFP n°82, 2003, p. 116.

LAMBERT Alain, MIGAUD Didier, « La loi organique relative aux lois de finances et la Vème République », RFFP n°97, 2007, p. 113.

LAPIN Jim, « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat », RDP n°3, 2014, 733 p.

LAUZE Jacques, « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », RFFP n° 113,2011, p.109.

LE BARS Benoît, « Adoption d'un statut des services d'analyses financière et des agences de notation », LPA n°228, 2003, p. 63-68.

LEITH Campbell, WREN-LEWIS Simon, "Counter Cyclical Fiscal Policy: Which Instrument is Best?" Mimeo, University of Glasgow, 2007.

LEVADE Anne, « Les normes de l'Union européenne et l'équilibre budgétaire des Etats », RFFP n°117, 2012.

LEVOYER Loïc, « La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement », RFDA, 2003, p. 583 et s.

LEVOYER Loïc, « Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques », RFFP n°119, 2012, p.133.

LITVAN David, « Les comptes nationaux des administrations publiques : les enjeux liés à la qualité de leur production », RFFP n°121, 2013, p.179.

LOMBARD Ludovic, « Les dispositions financières dans les règlements des assemblées parlementaire sous la Vème République », RDP n°5, 2016, p. 1499 et s.

LOUIS Jean Victor, « Un traité vite fait, bien fait ? », Revue trimestrielle de droit européen, 2012, p. 5-22.

MABILEAU Albert, « La compétence financière du Parlement de la Cinquième République », RSF, 1961, p.64.

MAGARO Patrizia, « The Functions and Impact of Fiscal Councils », IMF Policy Paper, 2013, p.13.

MAGARO Patrizia, « Les institutions budgétaires indépendantes », RFFP n°126, 2014, p.99.

MARCHAND Jennifer, « Réflexions sur le principe de transparence », RDP n°3, 2014, p.677.

MATHIEU Bertrand, « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », RFFP n° 113, 2011, p. 31.

MATHIEU Bertrand, « Faut-il constitutionnaliser la règle d'équilibre budgétaire ? », RFFP n°117, 2012, p.165.

MATHIEU Catherine, STERDYNIAK Henri, « Faut-il des règles budgétaires ? », OFCE, Document de travail, 2012, p.1.

MATTRET Jean Bernard, « La discipline budgétaire européenne », RFFP n°120, 2012, p.167.

MAZEAUD Pierre, « La révision de la Constitution », RFDC, 2009/1, n°77, p.147-151.

MBOUHOU Max, « Taxes parafiscales : quelles solutions alternatives après le 31 décembre 2003 ? », LPA n°202, 2003, p.5.

MESSAGE Hervé, « La structure des lois de finances », RFFP n°40, 1992, p.7 à 47 ;

MIGAUD Didier, « La Cour des comptes, un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », RFFP n°131, 2015, p.99.

MIGAUD Didier, « Les commissions des finances et la Cour des comptes », RFFP n°113, 2011, p.23.

MIGAUD Didier, « Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif », RFFP n°82, 2003, p.32.

MIGAUD Didier, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement », RFFP n°73, 2001, p.37 et s.

MILLARD Eric, « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », Cahiers du Conseil constitutionnel n°21 (Dossier : la normativité), 2007.

MOLINIER Joël, « La discipline budgétaire en droit européen », LPA n°112, 1997, p.32-35.

MUZELLEC Raymond, « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives », in Etudes de finances publiques, Mélanges P.-M Gaudemet, Economica, 1984, p.77.

MUZZELEC Raymond, « Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances : plus un rapport annuel un apport conceptuel », LPA n°255, 2003, p. 4.

OLIVA Eric, « Les finances publiques vues par les constitutionnalistes », RFFP n°133, 2016,

p.97.

OLTRA-ORO Stéphanie, « L'évaluation des politiques publiques : un art au service du politique », RFFP n°128, 2014, p.161.

PARIENTE Alain, « Equilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », RFFP n°117, 2012, p.87.

PARIENTE Alain, « Evaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement », LPA n° 14, 2000.

PARIENTE Alain, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », RFFP n°112, 2010, p.176.

PARIENTE Alain, « La démarche de performance issue de la LOLF : quelles perspectives ? », RDP n°1, 2006, p.37.

PARIENTE-BUTTERLIN Isabelle, « La dimension implicite de la norme », *Multitudes* 2008/3 (n° 34), p. 171-181.

PASCALLON Pierre, « Les enjeux de la monnaie unique européenne », LPA n°103, 1999, p 14.

PERSSON Torsten, ROLLAND Gérard, « The Economic Effects of Constitutions », The MIT Press, 2005, 307 p.

PHILIPBERT Arnel, « Le régime des taxes parafiscales », LPA n°204, 1999, p.4.

PIERRE-CAPS Stéphane, « Le Conseil constitutionnel et la stabilité économique-financière », *Civitas Europas* n°30, 2013/1, p. 159.

POULET-GIBOT-LECLERC Nadine, « La loi revisitée », LPA n°247, 2009, p.5.

POULIQUEN Patricia, « L'équilibre entre les textes de 1789 et 1946 », LPA n° 21, 1995, p. 4.

QUATREMER Jean, « Le traité sur « l'union budgétaire » : « serment du jeu de Paume » de la rigueur », blog « les coulisses de Bruxelles, 2015.

QUATREMER Jean, « Zoom sur le pacte de stabilité et de croissance », LPA n°41, 2004, p.23.

QUEROL Francis, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », RFFP n°119, 2012, p.147.

RAMBOUR Muriel, « Qui ne dit mot consent » : Quand le silence de l'administration vaut accord », LPA n°232, 2014, p.3 et s.

RAUDE Jean-Yves, « Genèse de la LOLF », *La revue Trésor*, n°12, 2006, p.892.

ROBERT Fabrice, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », RFFP n°76, 2001, p.77

ROUBINI Nouriel et SACHS Jeffrey, « Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies », *European Economic Review*, vol.33, 1989.

SAIDJ Luc, « Enjeux autour d'un principe controversé », *RFFP* n°111, 2010, p. 3 et s.

SALKON Albéric, « L'air : un bien public justifiant l'intervention de l'Etat », *La Gazette du Palais*, 2011, n°141, p.13.

SATCHIVI Francis, « L'avenir mouvementé de l'article 49, alinéa 3 », *LPA* n°84, 1994, p. 2.

SOULAY Carine, « La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », *RFFP* n°112, 2010, p.187.

STERDYNIAK Henri, « Théories et pratiques du déficit public », *Revue de l'OCDE*, vol.3, n°3, 1983, p.65-90.

TAILLEFAIT Antony, « Les « automatismes budgétaires » à l'épreuve du politique : A propos des dettes publiques », *RFFP*, 2012, n°118, p.133.

TALBOURDET Paul, « Le grand emprunt : quelle place pour le droit ? », *La Gazette du Palais*, 2009, p. 319.

TALLINEAU Lucile, « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *RFFP* n°73, 2001, p.22.

TEITGEN-COLLY Catherine, « Le défenseurs des droits : un OVNI dans le ciel constitutionnel », *LPA* n°254, 2008, p.125.

THEBAULT Stéphane, « Les originalités du plan de soutien français au financement de l'économie », *RFFP* n° hors-série, 2010.

THORIS Gérard, « Du diviseur budgétaire à la crise des dettes publiques », *RFFP* n°116, 2011, p. 219.

TIRARD Manuel, « Le fédéralisme financier au chevet de l'Europe », *RFFP* n°124, 2013, p. 131-156.

TROSA Sylvie, « La conduite du changement dans les RGPP », *RFFP* n°112, 2010, p.251.

TURK Pauline, « Le cumul des mandats dans le temps : quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ? », 2014, n°152, p.32 et suivantes.

URVOAS Jean-Jacques, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°146, 2013, p. 23.

VALENDUC Christian, « Les dépenses fiscales », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2004/1, Tome XLIII, p.87-104.

VALENDUC Christian, « Les dépenses fiscales », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2004/1, Tome XLIII, p.87-104.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, 2001/4, n°99, p.67.

VEDEL Georges, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs », *RFFP* n°26, 1989, p.16.

VEDEL Georges, « Les racines de la querelle constitutionnelle sur l'élection du Parlement européen », *Pouvoirs* n°2, 1981, p. 23-26.

VILLENEUVE Pierre, « La réforme de l'Etat et de l'action publique après la RGPP, entre ombre et lumière », *LPA* n°6, 2013, p.4.

VON HAGEN Jurgen, « Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline », *ZEI Policy Paper B9-01*, Bonn.

WALINE Charles, « Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière », *RFFP* n°113, 2011, p. 97-107.

ZARCA Jean Claude, « Le pacte de stabilité et de croissance en question », *LPA* n°149, 2004, p.12-17.

## **Avis et rapports parlementaires**

### ***Rapports***

Rapport public de LAMBERT Alain et MIGAUD Didier, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, 2006, 182 p.

JOSPIN Lionel, *Pour un renouveau démocratique : rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, 2012, 131 p.

CAMDESSUS Michel, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, La Documentation française, 2010, 58 p.

MIGAUD Didier, *Rapport d'activité 2013-2015 du Haut Conseil des Finances Publiques*, 2015, 42 p.

Rapport de la commission présidée par PEBEREAU Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française, 2005, 135 p.

Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par GUILLAUME Henri, 2011.

Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par CARREZ Gilles et THENAULT Michel, 2010.

Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie présidé par BRIET Raoul, synthèse, 2010.

JUPPE Alain, ROCARD Michel, *Investir pour l'avenir. Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*, 2009.

Rapport au Premier ministre, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, du groupe de travail présidé par CAMDESSUS Michel, 2010.

Rapport conjoint de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'Administration et de l'Inspection générale des affaires sociales relatif au bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, 2012.

HALLERBERG Mark, STRAUCH Rolf, VON HAGEN Jürgen, *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Members States*, report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies, 2001.

Rapport n°244 fait par ECKERT Christian au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique après l'engagement de la procédure accélérée, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, 2012.

Rapport n°2840 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi (n°2823) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, G. CARREZ, XIIIème législature, 5 octobre 2010, p. 96.

Rapport n°38 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques par MARC François, sénateur, 24 octobre 2012.

Rapport n°78 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Rapport officielle de la Commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, 2006.

Rapport parlementaire n°22 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, MARC François, 2012.

Rapport remis au Premier ministre le 21 juin 2010, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*,

Rapport sur la situation des finances publiques par CHAMPSAUR Paul et COTIS Jean-Philippe, avril 2010.

LAMBERT Alain, MIGAUD Didier, *A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, rapport au gouvernement, oct. 2006, p.35.

Secrétariat d'Etat à l'économie, Direction de la politique économique. Tendances conjoncturelles, hiver 2003/04.

CAMDESSUS Michel, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Rapport du groupe de travail présidé par, 2010.

### ***Rapports de la Cour des comptes***

Cour des comptes, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, *La mise en œuvre du plan de relance de l'économie*, 2010, 98 p.

Cour des comptes, *rapport sur les effectifs de l'Etat 1980-2008 : un état des lieux*, 2009, 114 p.

Cour des comptes, *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au débat d'orientation des finances publiques*, 2011, 216 p.

Cour des comptes, *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 2008, 130 p.

### ***Avis et rapports de l'Assemblée nationale***

Rapport n°22 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire par François MARC, sénateur, 9 octobre 2012, p.39.

Rapport n°1155 de CARREZ Gilles au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi (n°1128), de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, 2008.

Rapport d'information n°3797 en conclusion de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, 2011.

FABIUS Laurent, MIGAUD Didier, Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins, Rapport du Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôler parlementaire, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 janvier 1999, tome I, p.72.

Guide pratique annexé au rapport d'information n°4392 sur recevabilité financières des initiatives parlementaires, CAHUZAC Jérôme, Assemblée nationale, XIIIème législature, 21 février 2012, p.6.

Rapport Assemblée nationale n°3333, Jean-Luc WARSMANN, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques, avril 2011, p.8.

Rapport d'information n°2124 sur le renforcement de la gouvernance économique et la

clarification de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, D.GARRIGUE, XIIème législature, Assemblée nationale, 2 mars 2005, p. 14.

Rapport d'information n°4392 sur recevabilité financières des initiatives parlementaires, J. CAHUZAC, Assemblée nationale, XIIIème législature, 21 février 2012, p.64 et s.

Rapport n°3034 fait au nom de la commission d'enquête sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement de l'économie, H. EMMANUELLI, J-F.MANCEL, Assemblée nationale, décembre 2010, 596 pages.

Rapport n°333 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253) relatif à l'équilibre des finances publiques, J.L. WARSMANN, Assemblée nationale, XIIIème législature, 13 avril 2011, p. 21-22.

Rapport n°3518 fait au nom de la commission d'enquête sur la situation ferroviaire française : production de matériels roulants « voyageurs » et fret, A.BOQUET, Y.PATERNOTTE, Assemblée nationale, 8 juin 2011, 455 pages.

Rapport n°1009 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la Vème République, par M. J.L. WARSMANN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2008, p. 113.

Rapport n°205 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire, E. GUIGOU, XIVème législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p. 63.

GOUX Christian, « Rapport sur la recevabilité financière des amendements », Assemblée nationale, n°1922, 7<sup>ème</sup> législature, p.82.

GUIGOU, XIVème législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, p. 51.

### ***Rapports du Sénat***

Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notations », ESPAGNAC Frédérique, MONTESQUIOU Aymeri de, 2012.

Rapport d'information n°456 de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, « Le projet de programme de stabilité 2011-2014 », 2011

Rapport d'information du Sénat, “Placer l'évaluation des politiques publiques au Cœur de la réforme de l'Etat”, 30 juin 2014, p.101.

Rapport d'information n° 598 de MONTESQUIOU Aymeri (de), fait au nom de la MCI Agences de notation, *Agences de notation: pour une profession règlementée*, 2012.



# Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	5
Table des abréviations	6
INTRODUCTION GENERALE	9
<b>Première partie. Le déploiement progressif des règles budgétaires</b>	<b>42</b>
<b>Titre premier. La rationalisation incomplète de la procédure budgétaire par les règles budgétaires</b>	<b>45</b>
<b>Chapitre I. L'assujettissement constitutionnel du Parlement à la discipline budgétaire</b>	<b>47</b>
Sous-chapitre 1. De l'affirmation à l'encadrement du Parlement en matière budgétaire	48
Section 1. L'affirmation progressive des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire avant 1958	49
1 <sup>er</sup> §. La conquête du pouvoir budgétaire par le Parlement	50
A. Le berceau anglais de l'affirmation des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire	50
B. L'évolution française de la conquête du pouvoir budgétaire par le Parlement	51
1. La situation sous l'Ancien régime	51
2. L'émergence des principes budgétaires sous la Révolution française	52
3. La mise en place d'un droit budgétaire sous les chartes de 1814 et 1830	53
2 <sup>ème</sup> §. Les dérives budgétaires du Parlement sous la IIIème République	54
A. La IIIème République ou l'apogée des pouvoirs budgétaires du Parlement	55
B. La Première guerre mondiale ou le début du déclin des pouvoirs budgétaires du Parlement	57
3 <sup>ème</sup> §. Un précédent historique de l'encadrement du Parlement : la révision constitutionnelle de 1926	58
A. L'objet de la révision constitutionnelle	58

B. Une volonté politique de se prémunir contre les éventuelles dérives du Parlement	59
Section 2. La volonté du pouvoir constituant de 1958 d'éviter les dérives du Parlement en matière budgétaire	60
1 <sup>er</sup> §. Les premières pierres de la rationalisation du parlementarisme en matière budgétaire	61
A. Les règles constitutionnelles expresses	62
1. Les règles induites par le Préambule de la Constitution	62
2. La délimitation du domaine de la loi par l'article 34 C	63
B. L'arsenal constitutionnel permettant au gouvernement d'intervenir efficacement dans la procédure budgétaire	64
1. Le recours à l'article 44 alinéa 3 dans la procédure budgétaire	64
2. Le recours à l'article 49 alinéa 3 dans la procédure budgétaire	65
C. Les dispositions techniques relatives à la procédure budgétaire	67
1. L'irrecevabilité financière de l'article 40 C	68
2. Un Parlement contraint par des délais très stricts	73
3. La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière budgétaire	77
2 <sup>ème</sup> §. L'ordonnance de 1959, un « pilier » du parlementarisme rationalisé	79
A. Un texte organique alourdissant la rationalisation sous le prisme des modalités de vote des lois de finances	80
1. Un vote respectant scrupuleusement la structure bipartite du projet de loi de finances	80
2. La distinction entre services votés et mesures nouvelles	82
3. Des prélèvements obligatoires échappant pour partie à la compétence législative	83
B. Une ordonnance instaurant des techniques de contournement de l'autorisation Budgétaire	85
1. La distinction entre opérations permanentes et opérations de trésorerie	85
2. La pratique des débudgétisations et les affectations de recettes	86
Sous-chapitre 2. Un Parlement desserrant progressivement l'étau du parlementarisme rationalisé	88
Section 1. Les tentatives parlementaires de concourir directement à l'élaboration du droit budgétaire	88

1 <sup>er</sup> §. Les prémices : l'apport symbolique des parlementaires à la rédaction du décret-loi du 19 juin 1956	89
2 <sup>ème</sup> §. Les nombreuses tentatives de réforme de l'ordonnance de 1959	90
Section 2. Les apports de la LOLF et la LOLFSS pour un renforcement du Parlement en matière budgétaire	92
1 <sup>er</sup> §. Les changements procéduraux induits par la LOLF	93
A. La nouvelle gestion publique et ses répercussions sur la procédure budgétaire	94
B. Un renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire	96
2 <sup>ème</sup> §. Les apports de la LOLFSS	99
Conclusion du chapitre I	101
<b>Chapitre II. Un pouvoir exécutif s'auto-contrainant via des règles budgétaires</b>	102
Sous-chapitre 1. Un pouvoir exécutif, véritable maître d'œuvre du processus budgétaire	103
Section 1. Un pouvoir gouvernemental en apparence diminué par la LOLF dans le cadre de la procédure budgétaire	104
1 <sup>er</sup> §. Un exécutif placé sous surveillance parlementaire dans le cadre de la préparation du budget	105
2 <sup>ème</sup> §. Des exigences procédurales plus fortes à l'égard du gouvernement	106
Section 2. Une renaissance du Parlement en matière budgétaire à relativiser et bénéficiant finalement à l'exécutif	108
1 <sup>er</sup> §. Le rapprochement en trompe l'œil des pouvoirs législatif et exécutif	109
A. Un gouvernement soucieux de s'adonner à la concertation avec les assemblées parlementaires depuis la LOLF	110
B. Un exécutif restant toujours le maître du jeu en matière budgétaire	111
2 <sup>ème</sup> §. Un Parlement cantonné dans un second rôle sur la scène budgétaire	112
A. Un Parlement ne disposant plus du pouvoir fiscal	112
B. Un pouvoir de décision en matière budgétaire déplacé entre les mains du gouvernement	113
Section 3. Un exécutif largement préservé face à un Parlement cantonné dans un rôle de « contrôleur budgétaire »	114
1 <sup>er</sup> §. Un Parlement sommé de contrôler	115
2 <sup>ème</sup> §. Un Parlement concurrencé sur le terrain du contrôle budgétaire	117

3 <sup>ème</sup> § : Un contrôle parlementaire perdant de son efficacité avec l'apparition du fait majoritaire	119
Sous-chapitre 2. Un pouvoir exécutif devant s'auto-contraindre sur le terrain budgétaire	121
Section 1. Les règles budgétaires introduites par le pouvoir exécutif en matière constitutionnelle sous la Vème République	123
1 <sup>er</sup> §. Les règles budgétaires procédurales spécifiques introduites par la LOLF et la LOLFSS	123
A. La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales	124
B. L'affectation des recettes des privatisations au désendettement ou aux opérations en capital	127
C. L'apport particulier de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale	128
2 <sup>ème</sup> §. La révision constitutionnelle de 2008 et l'objectif d'équilibre budgétaire	130
A. Une inscription dans la Constitution permise par un amendement	131
B. Le dispositif juridique constitutionnalisé	132
3 <sup>ème</sup> §. L'échec de la tentative de constitutionnalisation de règles budgétaires impulsée au niveau national en 2010	135
A. L'apparition de la « règle d'or » dans le débat politique français	136
1. Le lancement de la Conférence sur le déficit en janvier 2010, les prémices de la « règle d'or »	136
a. La première session et l'établissement d'un diagnostic partagé	136
b. La deuxième session du 20 mai 2010 : les mesures prises pour lutter contre le déficit	139
2. Le rapport CAMDESSUS du 21 juin 2010 relatif à la règle d'équilibre des finances publiques	140
a. Les attentes soulevées	140
b. Les insuffisances et faiblesses identifiées	141
c. L'innovation constitutionnelle proposée	142
B. Le dispositif juridique de la règle d'équilibre des finances publiques	142
1. La justification du projet de révision « relatif à l'équilibre des finances publiques »	143
a. Des finances publiques françaises en berne	143
b. Une norme constitutionnelle contraignante pour le pouvoir politique	144

2. La solution juridique retenue par le projet de loi constitutionnelle de mars 2011	145
a. L'article L.1612-4 du CGCT : vraie « règle d'or » française	145
b. Un dispositif juridique retenu relativement complexe	146
C. L'impossible instauration de la règle d'équilibre des finances publiques par le pouvoir exécutif français	148
1. L'improbable inscription de la règle d'équilibre des finances publiques dans le marbre de la Constitution	148
a. La règle d'équilibre des finances publiques, un concept mort-né ?	149
b. Un processus parlementaire abandonné dans l'attente d'une ratification	150
2. La « parade présidentielle » ou la mise sous pression de l'opposition sur la scène européenne	151
a. Le sommet franco-allemand du 16 août 2011	152
b. Une parade bénéfique pour l'exécutif	152
Section 2. Les bienfaits et incertitudes autour de la constitutionnalisation des règles budgétaires.	153
1 <sup>er</sup> §. Des expériences constitutionnelles étrangères encourageantes mais encore timides	154
A. Le dispositif allemand de l'article 115 de la Loi fondamentale	154
B. Le dispositif suisse de l'article 126 de la Constitution	156
2 <sup>ème</sup> §. Les principales craintes soulevées par une constitutionnalisation des règles de gouvernance des finances publiques	158
A. La crainte d'un affaiblissement de la portée normative du texte constitutionnel	158
B. Le risque de perte de la souveraineté budgétaire du Parlement	160
3 <sup>ème</sup> §. Le caractère artificiel de la constitutionnalisation d'une règle budgétaire	161
Conclusion du chapitre II	163
Conclusion du titre premier	164
<b>Titre second. Les règles juridiques destinées à influencer sur les politiques budgétaires</b>	<b>165</b>
<b>Chapitre I. Les sujétions européennes en matière budgétaire</b>	<b>167</b>
Sous-chapitre 1. L'instauration de règles contraignantes visant à assurer une discipline budgétaire dans une Europe économique en construction	168

Section 1. Les premières contraintes communautaires de maîtrise des déficits et de l'endettement publics justifiées par une exigence de convergence	169
1 <sup>er</sup> §. L'incidence directe de la construction européenne sur le système des finances publiques français	170
A. Une mise en compétition fragilisant l'équilibre du système de finances publiques	170
B. L'aggravation du système par la mise en place de la monnaie unique	172
1. D'une simple coordination monétaire à l'instauration d'une monnaie Unique	172
2. La difficile recherche d'un équilibre des finances publiques nationales suite à l'instauration de la monnaie unique	174
2 <sup>ième</sup> §. Les prémices d'un encadrement normatif des politiques budgétaires nationales	174
A. Les critères de convergence du traité de Maastricht	175
B. Les mécanismes juridiques garantissant cette volonté de convergence	176
1. L'institution d'un processus de surveillance multilatérale des politiques Economiques	176
2. La mise en place d'une procédure de contrôle des déficits excessifs	176
Section 2. Le traité d'Amsterdam de 1997 et l'instauration du Pacte de stabilité et de Croissance	177
1 <sup>er</sup> §. La mise en place controversée du pacte de stabilité et de croissance (PSC)	178
A. Des réticences étatiques en vue de l'introduction de règles budgétaires	178
B. Le dispositif juridique retenu par le Pacte de stabilité et de croissance	179
2 <sup>ième</sup> §. La réforme du PSC de 2005 ou l'assouplissement des règles budgétaires	183
A. Les critiques adressées au pacte de stabilité et de croissance	184
B. La difficile mise en œuvre de la procédure de déficit excessif mise en lumière par la crise du 25 novembre 2003	184
C. Le ralentissement dans l'instauration d'une véritable discipline budgétaire	187
Sous-chapitre 2. L'approfondissement de la discipline budgétaire en vue d'apporter une réponse à la crise de la zone euro	188
Section 1. Les modifications ou nouveautés apportées aux règles budgétaires dans un contexte de crise	189
1 <sup>er</sup> §. La nouvelle réglementation sur la gouvernance de l'UE ou le « Six Pack ».	189
A. Le renforcement du pacte de stabilité et de croissance	191

1. La modification des règles préventives du PSC	191
2. La modification des règles correctrices du PSC	192
B. Les nouvelles règles hors PSC	193
2 <sup>ième</sup> §. Les nouvelles règles budgétaires introduites par les mécanismes de coordination économique issus de la crise	194
A. L’instauration du semestre européen	195
B. Le « pacte pour l’euro » du 11 mars 2011	197
1. La viabilité des retraites, des soins de santé et des prestations sociales	197
2. L’instauration de règles budgétaires nationales	198
Section 2. La voie européenne : seule alternative crédible pour la constitutionnalisation des règles budgétaires en France ?	199
1 <sup>er</sup> §. Un traité, fruit d’une longue période de négociations dans un contexte de crise	201
A. Une réponse européenne à une crise européenne	201
1. Une crise des dettes souveraines en Europe	201
2. Une réponse intergouvernementale européenne	202
B. La mise en œuvre de la « règle d’or » contenue dans le TSCG	203
1. Le nécessaire renforcement de la discipline budgétaire par une règle du solde structurel	204
2. Les marges de manœuvres étatiques pour la transposition en droit interne.	204
2 <sup>ième</sup> §. L’introduction en droit interne de la « règle d’or » ou comment échapper à la constitutionnalisation.	206
A. Le « feu-vert » du Conseil constitutionnel	206
B. L’aboutissement du processus : la loi organique du 17 décembre 2012	208
Section 3. Le TSCG du 2 mars 2012 ou le renforcement de la discipline budgétaire.	211
1 <sup>er</sup> §. Un traité s’inscrivant dans un contexte de crise	212
A. Les origines tumultueuses du TSCG	212
1. Une négociation rapide et transparente	212
2. Les incertitudes autour de la ratification du TSCG	213
a. Une longue période de doute	213
b. Les critiques soulevées à travers l’Europe	213
B. Un traité apparaissant comme l’aboutissement d’un long processus de renforcement de la discipline budgétaire sans grande portée.	214

1. Le dernier « chaînon manquant » d'une série d'instruments juridiques	214
2. Un traité à la portée surestimée	214
2 <sup>ème</sup> §. Les changements apportés par le TSCG et concourant au renforcement de la discipline budgétaire	216
A. Les stipulations apparaissant purement « cosmétiques »	216
B. Les stipulations les plus substantielles relatives au volet budgétaire	217
1. Les nouveautés introduites par le TSCG autour de la « règle d'or »	218
2. Un point essentiel: l'élargissement de la majorité inversée	220
3. Les autres dispositions budgétaires contenues dans le TSCG	221
C. Un traité complété ultérieurement par le « Two pack »	222
Conclusion du chapitre I	224
<b>Chapitre II. Les mécanismes nationaux d'incitation à une bonne gestion des finances publiques</b>	<b>225</b>
Sous-chapitre 1. L'instauration de règles budgétaires d'origine législative incitant au retour à l'équilibre budgétaire.	226
Section 1. Le renforcement continu des règles budgétaires contenues dans les lois de programmation des finances publiques	226
1 <sup>er</sup> §. La première loi de programmation des finances publiques : un pas supplémentaire dans la prévision et l'anticipation budgétaire	228
A. Une volonté de maîtriser les dépenses publiques	228
1. La consécration de la norme de dépense élargie à l'Etat ou « norme 0 volume »	228
2. L'instauration d'une règle d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales	230
3. La fixation d'une norme annuelle d'évolution de l'ONDAM	231
B. L'impérative sécurisation des recettes	233
1. L'instauration de règles de protection des recettes	233
a. L'encadrement des mesures nouvelles	233
b. La règle de gage des dépenses fiscales et sociales	234
2. La consécration de la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales à la seule réduction du déficit budgétaire de l'Etat	235
2 <sup>ème</sup> §. Un durcissement des objectifs de retour à l'équilibre budgétaire au travers de la	236

loi de programmation des finances publiques 2011-2014	
A. Le renforcement des règles relatives à la maîtrise des dépenses.	237
1. La mise en place d'un double encadrement de l'évolution des dépenses de l'Etat	237
2. Une norme d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales renforcée	239
3. La mise en place de nouveaux outils de pilotage de la dépense de la Sécurité sociale	240
B. Le renforcement des règles relatives à la protection des recettes	241
1. La remise en cause des règles de protection des recettes	242
a. Des règles de protection défectueuses	242
b. L'instauration d'une nouvelle règle pour une hausse progressive des recettes publiques	243
2. L'extension de la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales	243
C. L'instauration d'une règle limitant l'endettement : l'interdiction du recours à l'endettement pour certaines catégories d'organismes publics	244
Section 2. L'importance accrue des lois de programmation des finances publiques en raison de la ratification du TSCG	246
1 <sup>er</sup> §. L'anticipation de la loi organique du 17 décembre 2012 par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017	246
2 <sup>ème</sup> §. Des règles renforcées par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017	247
3 <sup>ème</sup> §. La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 : quatrième loi depuis la révision de 2008	249
Sous-chapitre II. Les règles budgétaires incitatives dépourvues de valeur normative et résultant de la simple pratique politique	251
Section 1. Les règles budgétaires incitatives s'inscrivant dans le cadre des réformes de l'Etat	252
1 <sup>er</sup> §. La révision générale des politiques publiques	252
A. La mise en œuvre et le champ d'application de la RGPP	253
B. Les règles budgétaires découlant de la RGPP	254
1. La « règle du 1 sur 2 »	254
2. La généralisation de la règle pour les opérateurs de l'Etat	255

2 <sup>ème</sup> §. La modernisation de l'action publique (MAP) et ses conséquences sur le pilotage de la réforme de l'Etat	256
Section 2. Les autres règles budgétaires appliquées par le Gouvernement	258
A. La règle du monopole du PLF et du PLFSS	258
B. La norme de réduction des crédits de fonctionnement de l'Etat	259
Conclusion du chapitre II	260
Conclusion du titre second	261
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	262

## **Deuxième partie. Les Lacunes de l'encadrement normatif dans la résolution de la crise des finances publiques**

264

### **Titre premier. L'efficacité limitée des règles budgétaires**

267

#### **Chapitre I. La difficile mesure de l'incidence des règles budgétaires**

268

##### Sous-chapitre 1. Une efficacité des règles budgétaires reposant sur des facteurs endogènes divers

269

##### Section 1. Les origines et le développement des règles budgétaires

269

##### 1<sup>er</sup> §. Les arguments théoriques en faveur des règles budgétaires

270

##### A. La propension à produire des déficits publics plus élevés

270

##### B. L'argument de l'incohérence temporelle des politiques budgétaires

272

##### 2<sup>ème</sup> §. Les orientations aboutissant à l'établissement de règles budgétaires

274

##### A. L'avènement des « règles contraintes »

274

##### B. Le développement des « règles d'engagement »

277

##### Section 2. La mise en place d'une typologie des règles budgétaires

280

##### 1<sup>er</sup> §. La distinction entre règle de procédure et règle numérique

280

##### 2<sup>ème</sup> §. Des règles budgétaires reposant sur divers agrégats

281

##### 3<sup>ème</sup> §. Des règles aux supports juridiques variés

282

##### Sous-chapitre 2. Une efficacité des règles budgétaires reposant sur des facteurs exogènes

283

##### Section 1. Des facteurs exogènes brouillant la mesure de l'efficacité des règles budgétaires

284

##### 1<sup>er</sup> §. La nécessaire appréhension des règles budgétaires dans leur cadre institutionnel et historique

284

A. L'influence des institutions politiques sur le développement des règles budgétaires	285
B. Les exemples institutionnels et historiques étrangers	286
2 <sup>ème</sup> §. Une efficacité reposant sur leur environnement politique	288
A. La thèse de la délégation et de l'engagement	289
B. La thèse de la causalité inverse	290
C. L'analyse des facteurs institutionnels et politiques de la discipline budgétaire opérée par WIERTS	291
3 <sup>ème</sup> §. Une efficacité reposant sur leur compatibilité avec la politique budgétaire et le contexte économique	292
A. Des règles budgétaires en adéquation avec la politique budgétaire	292
B. L'influence de la situation économique sur la mesure de l'efficacité des règles budgétaires	294
Section 2. La mesure de l'incidence des règles budgétaires françaises	295
1 <sup>er</sup> §. Des analyses d'évolution de la dette en apparence contradictoires	295
A. Une progression de la dette publique plus faible que celle observée à l'étranger	295
B. Une hausse continue de la dette en raison de déficit permanent	296
2 <sup>ème</sup> §. Le caractère mitigé de l'incidence des règles budgétaires	298
A. Un équilibre budgétaire inexistant	298
B. Une soutenabilité des finances publiques françaises moyenne	300
Conclusion du chapitre I	302
<b>Chapitre II. Des conditions de mise en œuvre des règles budgétaires perfectibles</b>	<b>303</b>
Sous-chapitre 1. Les contrôles nationaux des règles budgétaires	304
Section 1. Le rôle du Conseil constitutionnel dans le contrôle des règles budgétaires	305
1 <sup>er</sup> §. Le contrôle constitutionnel traditionnel des règles budgétaires	305
A. Un contrôle de la conformité des lois financières à la Constitution	306
B. Un contrôle limité à la chasse aux « cavaliers budgétaires »	308
2 <sup>ème</sup> §. La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de recevabilité financière des initiatives parlementaires	310
3 <sup>ème</sup> §. Un contrôle constitutionnel des règles budgétaires d'un nouveau genre	311
A. Le Conseil constitutionnel, bâtisseur du principe de sincérité budgétaire	312
B. L'affermissement du contrôle du Conseil constitutionnel en matière financière	312

et budgétaire	
Section 2. Le rôle de « lanceur d’alertes » de la Cour des Comptes dans le cadre de la politique budgétaire	314
A. Une juridiction contrôlant le bon emploi et la bonne gestion des deniers publics	314
B. Le rôle d’assistance dévolu par l’article 47-2 de la Constitution	316
C. Les institutions associées à la Cour des Comptes et leur participation indirecte au contrôle des normes budgétaires	318
Section 3. L’émergence de « gardiens budgétaires » au niveau national en vue de favoriser une vision impartiale des questions budgétaires	320
1 <sup>er</sup> §. L’essor des institutions budgétaires indépendantes en Europe	321
A. La création d’institutions budgétaires indépendantes, une exigence européenne	322
B. La diversité des autorités budgétaires indépendantes	324
C. Le poids des nouveaux « gardiens budgétaires » dans la surveillance du respect du principe de l’équilibre budgétaire	327
2 <sup>ème</sup> §. La création d’une nouvelle autorité budgétaire française : le Haut Conseil des Finances Publiques	328
A. Le rôle et l’indépendance du HCFP définis par la loi organique relative à la programmation des finances publiques	329
1. Le rôle du Haut Conseil des Finances Publiques	329
2. Les garanties de l’indépendance du HCFP : un gage d’efficacité	333
B. Le bilan du HCFP sur la sphère budgétaire nationale depuis sa création	334
C. Les faiblesses du cadre juridique du HCFP	338
Sous-chapitre 2. Les contrôles supranationaux des règles budgétaires	339
Section 1. Le poids de la Commission européenne	340
1 <sup>er</sup> §. Le suivi effectué par la Commission européenne	340
2 <sup>ème</sup> §. La prévention menée par la Commission européenne	341
3 <sup>ème</sup> §. Le rôle de la Commission européenne dans les mesures correctrices	342
A. La procédure pour déficit public excessif	343
B. La procédure pour déséquilibre excessif	343
Section 2. Le contrôle juridictionnel anecdotique opéré par la Cour de Justice de l’Union Européenne (CJUE)	345
Section 3. Le contrôle officieux exercé par les agences de notation sur les programmes de redressement des finances publiques et de l’endettement public	347

A. Le rôle critique des agences de notation et leur poids au niveau des politiques budgétaires	348
B. La volonté d'encadrer davantage les agences de notation	350
Conclusion du chapitre II	355
Conclusion du titre premier	356
Titre second. <b>Les conditions de l'efficacité des règles budgétaires</b>	357
<b>Chapitre I. La nécessité d'un encadrement normatif plus élaboré</b>	358
Sous-chapitre 1. Le nécessaire renforcement du pilotage des finances publiques	359
Section 1. Des règles budgétaires aux propriétés idéales	360
1 <sup>er</sup> §. Des règles budgétaires plus pertinentes	360
A. Un périmètre de la norme adéquat	360
B. Des normes reposant sur des objectifs clairement identifiés	361
2 <sup>ème</sup> §. Des règles budgétaires plus contraignantes et plus exigeantes	362
A. L'instauration de loi-cadre d'équilibre des finances publiques	362
B. L'inscription dans le marbre constitutionnel d'une règle relative aux dépenses publiques	364
C. La protection des recettes fiscales dans la Constitution	365
Section 2. Des règles budgétaires devant s'inscrire dans un cadre consolidé et élargi	366
1 <sup>er</sup> §. L'élargissement du périmètre des règles budgétaires à l'ensemble des administrations publiques	367
A. Le découplage des règles budgétaires	367
B. La nécessaire implication de toutes les APU : vers une approche globale des finances publiques	369
1. La création de lois financières au service de finances imbriquées	369
2. La création de lois relatives aux prélèvements obligatoires	370
2 <sup>ème</sup> §. Des règles budgétaires devant s'inscrire dans une vision pluriannuelle incontournable	371
A. Des règles devant être appréhendées sous l'angle de la pluriannualité	371
B. Des lois de programmation des finances publiques plus contraignantes	373
3 <sup>ème</sup> §. Vers une nouvelle gouvernance des finances publiques européenne ?	375
Sous-chapitre 2. L'indispensable protection du cadre normatif des politiques budgétaires	377

Section 1. L'impulsion d'un véritable renouveau du contrôle parlementaire	377
1 <sup>er</sup> §. Une responsabilité gouvernementale réaffirmée devant le Parlement	378
A. L'assouplissement du « vote bloqué » en matière budgétaire	378
B. La suppression de la « guillotine budgétaire », symbole d'une responsabilité gouvernementale retrouvée	379
2 <sup>ème</sup> §. L'évaluation des politiques publiques : le souffle du renouveau du contrôle parlementaire	381
A. Un arsenal parlementaire au potentiel majeur	382
1. Les organes de l'évaluation parlementaire	382
2. Les outils de l'évaluation parlementaire	385
B. Les évolutions nécessaires de l'évaluation des politiques publiques	386
1. Les faiblesses de l'évaluation des politiques publiques en France	387
2. Vers une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques et un renforcement des pratiques	388
Section 2. La nécessité de mettre en place de véritables institutions de surveillance budgétaire performantes	390
1 <sup>er</sup> §. La mise en place d'un contrôleur des normes budgétaires, autorité administrative indépendante	390
2 <sup>ème</sup> §. Le délicat transfert de la mission de contrôle de l'encadrement normatif à la Cour des comptes	392
A. Une institution à l'indépendance et aux compétences incontestées	392
B. Une institution bien ancrée dans le paysage institutionnel et capable de s'ouvrir à d'autres perspectives	393
2 <sup>ème</sup> §. La consolidation du Haut Conseil des Finances Publiques, solution la plus pertinente	394
Conclusion du chapitre I	396

## **Chapitre II. La volonté politique, indispensable complément au renforcement des règles budgétaires**

Sous-chapitre 1. L'inflation normative ou le risque de disparition du pouvoir politique	398
Section 1. La tendance actuelle d'un « gouvernement par les règles »	398
1 <sup>er</sup> §. Des dirigeants politiques accusés d'être responsables des dérives budgétaires	399
2 <sup>ème</sup> §. La volonté de soustraire les choix budgétaires aux aléas des faiblesses humaines :	400

les « automatismes budgétaires »	
A. La mise en place d'une « cybernétique financière »	401
B. Un système reposant sur une réelle défiance à l'égard des décideurs politiques	402
Section 2. Des règles budgétaires, symbole de la confiscation du pouvoir aux dirigeants politiques	403
1 <sup>er</sup> §. Des gouvernants contraints par l'application de règles budgétaires de plus en plus nombreuses	404
2 <sup>ème</sup> §. La dangereuse spirale de la gouvernance financière sous l'angle de la logique technicienne	405
A. L'adoption de normes juridiques : prime de crédibilité	405
B. Le concept de soutenabilité dans les finances publiques	406
Sous-chapitre 2. Une nouvelle gouvernance des finances publiques concourant au retour du politique ?	407
Section 1. Des politiques disposant des leviers utiles à la réduction des déficits et de l'endettement publics	408
1 <sup>er</sup> §. Un nouveau pilotage des finances publiques laissant une place plus importante aux décideurs politiques	408
A. La démarche de performance ou la consécration du politique dans la gouvernance des finances publiques	408
B. L'évaluation des politiques publiques au service des dirigeants politiques	410
2 <sup>ème</sup> §. Les principaux leviers de l'action financière de l'Etat concourant à l'assainissement des finances publiques	411
A. L'impérieuse nécessité de réduire les dépenses publiques	412
B. La nécessaire consolidation des recettes publiques, instrument essentiel de la politique budgétaire	414
C. Une meilleure gestion de la dette publique	415
Section 2. Le nécessaire renouveau démocratique pour actionner ces différents leviers	416
1 <sup>er</sup> §. Des parlementaires davantage tournés vers le contrôle et l'évaluation des politiques publiques	417
A. La rénovation de la fonction parlementaire par le prisme du cumul des mandats	417
B. Le « fait majoritaire » et son ambivalence face à la politique budgétaire	419
C. La reconnaissance d'un véritable statut de l'opposition parlementaire	421
1. Les prémices d'une réforme du statut de l'opposition	421

2. Les nouveaux droits de l'opposition	422
3. Une réforme inachevée invitant à poursuivre les efforts	424
2 <sup>ème</sup> §. Une responsabilité politique du Gouvernement plus affirmée en matière budgétaire	426
A. L'instauration d'une responsabilité individuelle des ministres sur le terrain budgétaire	426
B. Une évaluation des politiques publiques pouvant contribuer à la renaissance de la responsabilité politique du gouvernement	428
3 <sup>ème</sup> §. La démocratie directe comme solution face à la crise des finances publiques ?	430
Conclusion du chapitre II	433
Conclusion du titre second	434
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	435
CONCLUSION GENERALE	437
Bibliographie	443

---

## **L'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la Vème République**

---

L'époque contemporaine est marquée par le caractère apparemment inexorable de la progression de la dette publique. Sous l'effet de l'accumulation des déficits, cette dernière a augmenté quasiment sans discontinuer depuis la fin des années 1970. Au niveau international, l'encadrement normatif des politiques budgétaires n'a eu de cesse de s'accroître et la France n'est pas restée étrangère à cette tendance. Désireuse de maîtriser ses finances publiques sur le long terme et de ne plus prendre des mesures discrétionnaires conjoncturelles, la France a mis en place un certain nombre de règles budgétaires sous la Vème République. En effet, depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, on constate une multiplication des « règles de gouvernance » des finances publiques avec une accélération depuis l'apparition de la crise économique et financière de 2008. Alors que certaines règles résultent de simples circulaires ou tout simplement de la pratique politique comme la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite issue de la révision générale des politiques publiques, d'autres proviennent d'engagements européens comme le pacte de stabilité et de croissance voire même de la Constitution elle-même. Ainsi, l'objectif de la présente recherche est l'encadrement normatif des politiques budgétaires. Il s'agit de se demander si l'encadrement normatif des politiques budgétaires françaises participe efficacement à l'assainissement des finances publiques.

---

POLITIQUE BUDGETAIRE, BUDGET, Vème REPUBLIQUE, REGLES BUDGETAIRES, FINANCES PUBLIQUES, ASSAINISSEMENT, EFFICACITE

---

## **The normative framework for budgetary policies under the Fifth Republic**

---

The contemporary time is marked by the apparently inexorable character of the progress of the national debt. Under the influence of the accumulation of the deficits, the latter increased almost ceaselessly since the end of 1970s. At the international level, the normative frame of the budgetary policies never stopped increasing and France did not remain foreign to this tendency. Avid to master its public finances on the long term and not to take any more cyclical discretionary measures, France set up a number of legal rules under Fifth Republic. Indeed, since the organic law relative to the finance laws (LOLF) of August 1st, 2001, we notice a multiplication (increase) of the "rules of governance" public finances with an acceleration since the appearance of the economic and financial crisis of 2008. While certain rules result from simple circulars or simply from the practice political as the rule of not replacement of a state employee on two retiring stemming from the general revision of the public policies, others result from European commitments as the pact of stability and from growth even of the Constitution she (it) even. So, the objective of the present search is the normative framework for fiscal policy. It is a question of wondering if the normative frame of the French budgetary policies participates effectively in the purification of the public finances.

---

BUDGETARY POLICY, BUDGET, Vth REPUBLIC, BUDGETARY RULES, PUBLIC FINANCES, PURIFICATION, EFFICIENCY

---

***Discipline : SCIENCES JURIDIQUES***

***Spécialité : Droit public***

---

Université de Reims Champagne-Ardenne  
CRDT EA3312

Centre de Recherche Droit et Territoire (C.R.D.T.) – U.F.R.

Droit et Science Politique de Reims – 57 bis rue Pierre Taittinger 51096 REIMS Cedex

