

Les lois de programmation des finances publiques

Un instrument de pilotage souple façonné par les parlementaires¹

M. Mathieu PERUYERO

Administrateur à la Commission des finances du Sénat et enseignant en droit parlementaire et en économie à l'Institut d'études politiques de Paris



Issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008², les lois de programmation des finances publiques jouissent jusqu'à présent d'une réputation pour le moins contrastée parmi les praticiens des finances publiques. La Cour des comptes a par exemple dressé un bilan assez sévère de cet instrument dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018, lui reprochant à la fois son « *ambition limitée* » et des « *objectifs rarement atteints* »³. Ces critiques s'accompagnent généralement de la promotion de solutions plus contraignantes, consistant par exemple à donner une valeur constitutionnelle aux lois de programmation, afin qu'elles puissent s'imposer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale⁴, ou à renforcer les missions et les pouvoirs du Haut Conseil des finances publiques⁵. Les raisons qui ont jusqu'à présent conduit les parlementaires à privilégier un instrument législatif de pilotage budgétaire souple sont pourtant loin d'être dépourvues de tout fondement.

Au cours des années 1990, la France s'est progressivement ralliée à la nécessité de mettre en place des programmations pluriannuelles des finances publiques, pour des raisons à la fois techniques et politiques. Sur le plan technique, il est apparu indispensable de tempérer la rigueur du principe d'annualité budgétaire par l'introduction d'instruments de pilotage budgétaire pluriannuels. En effet, les dépenses publiques étant très contraintes d'une année sur l'autre, ce n'est qu'en fixant des objectifs pluriannuels accompagnés de règles de pilotage et de gouvernance qu'il est possible d'infléchir leur dynamique à moyen terme. L'insertion de la politique budgétaire dans un cadre pluriannuel permet par ailleurs de donner de la visibilité aux gestionnaires et de limiter la répétition du « jeu de rôle » entre la Direction du Budget et les ministères dépensiers dans la préparation du budget annuel. Sur le plan politique, ce sont la dégradation continue de l'état des comptes publics, les engagements européens pris par la France sur le plan de la convergence budgétaire dans le cadre du traité de

¹ Les opinions exprimées le sont à titre personnel.

² Article 11 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

³ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018, p. 121.

⁴ La Fondation iFRAP a ainsi formulé des propositions en ce sens, inspirées des mécanismes de « frein à l'endettement » mis en place dans différents pays européens (Allemagne, Suisse et Suède), dans la perspective de la campagne présidentielle de 2017. Cf. Fondation iFRAP, « Objectif zéro déficit », *Société civile*, n° 165, février 2016.

⁵ Dans cette perspective, le Conseil d'analyse économique a récemment recommandé d'élargir le mandat du Haut Conseil, en le chargeant de « valider » les prévisions de finances publiques. Cf. Conseil d'analyse économique, « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 47, septembre 2018, p. 10.

Dossier

> Constitution et finances publiques. 60 ans de la V^e République
Séminaire SFFP 2018

Maastricht et le constat que la quasi-totalité des pays de l'Union européenne ont peu à peu mis en place des programmes de redressement à moyen terme des finances publiques qui ont motivé la mise en place des premières programmations pluriannuelles⁶.

Si la nécessité de définir les orientations pluriannuelles des finances publiques s'est définitivement imposée, le recours à un véhicule législatif a dans un premier temps été abandonné. Aucune loi n'est ainsi venue déterminer les orientations pluriannuelles des finances publiques entre 1994⁷ et 2009⁸, alors même que notre pays s'est doté dans l'intervalle de trois types de programmation, toujours en vigueur : le programme de stabilité, transmis par la France depuis 1999 aux institutions européennes dans le cadre de l'exercice périodique de surveillance multilatérale⁹ ; le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, qui comporte systématiquement un exercice de programmation pluriannuelle depuis 2003, en vertu de la loi organique relative aux lois de finances¹⁰ ; le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, présenté au cours du dernier trimestre de la session ordinaire¹¹.

Ce n'est finalement que dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qu'a été inscrit à l'article 34 de la Constitution que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation s'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des finances publiques. De façon intéressante, cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi initial du Gouvernement : c'est à l'initiative du député Charles De Courson et de ses collègues du groupe Nouveau Centre qu'elle a été introduite par amendement au cours de l'examen du texte.

Les travaux parlementaires sont à cet égard très éclairants sur les raisons qui ont conduit la représentation nationale à imposer le recours à la loi. Il est clair que passer par la voie législative visait tout d'abord à renforcer la signification politique de la programmation pluriannuelle des finances publiques et à marquer l'attachement des parlementaires au redressement des comptes publics. Mais il s'agissait aussi et surtout de permettre aux députés et sénateurs de se réapproprier la programmation pluriannuelle des finances publiques. En effet, le Gouvernement s'était à l'époque engagé par circulaire à définir des plafonds de crédits triennaux « *regardés comme impératifs* » pour les différentes missions du budget de l'État¹². Il existait dès lors un risque que les volets « dépenses » des projets de loi de finances annuels examinés par les parlementaires ne soient

désormais que de simples déclinaisons d'un plafond triennal arrêté par voie réglementaire, sans intervention du pouvoir législatif.

Du point de vue du rôle du Parlement, force est de constater que le bilan des lois de programmation apparaît plutôt satisfaisant. Pour mesurer le chemin parcouru, il convient de rappeler que le domaine des lois de programmation des finances publiques n'était initialement défini par aucun texte. Il aurait donc tout à fait été envisageable que la loi de programmation se limite à un article unique approuvant un rapport annexé ou à un nombre très limité de dispositions. Fort heureusement, le Gouvernement et les parlementaires ont dès le départ « joué le jeu ». La comparaison entre la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques de 1994 et la première loi de programmation des finances publiques de 2009 est à cet égard très éclairante. La première ne comporte que quatre articles et se contente de déterminer un objectif de déficit public pour 1997 et une règle de dépenses pour l'État. À l'inverse, la seconde comporte pas moins de treize articles à travers lesquels le législateur se prononce sur des instruments de pilotage budgétaire précis tels que la programmation triennale des dépenses de l'État ou encore l'objectif pluriannuel d'évolution des dépenses d'assurance maladie.

Cette pratique a depuis fort heureusement été consacrée dans la loi organique de 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹³, qui définit les domaines obligatoire et facultatif des lois de programmation des finances publiques. Toutes les lois de programmation se présentent désormais sous le même format, avec trois « briques » principales : la trajectoire budgétaire toutes administrations publiques confondues, le budget « triennal » de l'État et les règles de gouvernance et d'information du Parlement.

Au-delà de la consistance du contenu de ces lois, l'exercice du droit d'amendement témoigne également de l'appropriation réussie de ce nouvel outil par les parlementaires. Bien que les grands équilibres de la trajectoire des finances publiques proposée par le Gouvernement ne soient pas modifiés – ce qui ne saurait surprendre, compte tenu de la logique majoritaire –, les outils de pilotage et les dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information du Parlement sont substantiellement enrichis au cours du débat. C'est par exemple à l'initiative respective du Sénat et de l'Assemblée nationale qu'ont été introduites une trajectoire de diminution des effectifs de l'État et une règle « anti-cagnotte »

⁶ Voir sur ce point l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, déposé à l'Assemblée Nationale le 30 juin 1993.

⁷ Année au cours de laquelle a été adoptée la loi n° 94-66 du 24 janvier 1994 d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques.

⁸ Année au cours de laquelle a été adoptée la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

⁹ Article 3 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

¹⁰ L'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit ainsi que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation « présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ».

¹¹ Ce rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques est prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹² Circulaire du ministre du budget du 10 avril 2008 instaurant une procédure budgétaire pluriannuelle pour la période 2009-2011.

¹³ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

lors de l'examen de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022, qui comporte un nombre record de 36 articles.

Si la mise en place des lois de programmation a donc permis aux parlementaires de trouver leur juste place dans l'exercice de définition des orientations pluriannuelles des finances publiques, ces derniers ont en revanche volontairement écarté des mécanismes plus contraignants.

À différentes reprises, la représentation nationale a ainsi manifesté expressément ou implicitement son opposition à l'introduction dans la Constitution de règles visant à contraindre le fond des lois de finances annuelles. Là encore, la référence aux travaux parlementaires est particulièrement éclairante. En complément de l'amendement précité ayant consacré les lois de programmation des finances publiques à l'article 34 de la Constitution, Charles De Courson et les membres du groupe Nouveau Centre avaient déposé deux autres amendements visant à inscrire dans la Constitution une « règle d'or » s'imposant aux budgets de l'État et de la Sécurité sociale, sans être suivis par leurs collègues. De façon plus significative encore, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques de 2011¹⁴, qui avait pour objectif de transformer les lois de programmation en « lois-cadres » contraignantes s'imposant aux lois de finances et de financement de la Sécurité sociale, n'a jamais été adopté, faute de majorité au Congrès. Le Conseil constitutionnel s'est naturellement érigé en garant de ce choix, en rappelant dans sa décision du 9 août 2012 qu'introduire des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques porterait atteinte au principe constitutionnel de l'annualité des lois de finances et nécessiterait de ce fait une modification de la Constitution¹⁵.

Sur le fond, cette préférence du législateur pour des lois de programmation non contraignantes semble procéder de la conviction que la politique budgétaire ne saurait être réduite à une simple technique mise en œuvre sous le contrôle de juges ou d'experts non élus. Selon cette logique, que certains observateurs particulièrement avisés rattachent à une conception française de l'économie construite en opposition à l'ordo-libéralisme allemand¹⁶, si la définition d'orientations pluriannuelles peut fournir un cadre utile en matière de finances publiques, c'est la raison d'être du politique de savoir tenir compte des changements de contexte et de relativiser la règle, aucune « constitution budgétaire » ne pouvant prétendre régler par avance l'univers des possibles.

Cette position de principe aurait néanmoins pu être « mise à mal » par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, signé en mars 2012 par la quasi-totalité des représentants des États de l'Union européenne. L'ambition de départ portée par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel semblait en effet rendre inévitable une véritable « révolution copernicienne » du droit budgétaire français. Lors de la conférence de presse commune du 5 décembre 2011, avait ainsi été annoncé un nouveau traité imposant la mise en œuvre par chaque État d'une « disposition constitutionnelle qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre ». La Commission européenne et le Conseil constitutionnel ont toutefois largement vidé de son sens le caractère contraignant du dispositif prévu à cet effet à l'article 3 du traité. La Commission européenne, dans une communication adoptée le 20 juin 2012, a tout d'abord considéré que le caractère contraignant des dispositions nationales pouvait se limiter à un principe « se conformer ou s'expliquer »¹⁷. Le Conseil constitutionnel a par la suite été plus loin encore, en estimant à l'issue d'une interprétation particulièrement audacieuse que le traité n'imposait pas la mise en œuvre de « dispositions contraignantes et permanentes »¹⁸. Ces deux décisions ont dès lors ouvert la voie à une déclinaison « a minima » du traité en droit interne, réalisée à travers la loi organique de 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Dans ce contexte, les parlementaires ont accueilli avec bienveillance la mise en place d'un conseil budgétaire indépendant, dès lors que cette forme de « contre-expertise » contribue à la « mise en transparence » des hypothèses et des choix budgétaires du Gouvernement et permet de porter un regard critique sur ces derniers. Fidèles à leur ligne de conduite, ils ont toutefois veillé à encadrer strictement ses marges de manœuvre pour prévenir tout risque de dessaisissement du politique, ainsi que l'illustrent les choix opérés par le législateur organique lors de la déclinaison en droit interne de la règle de solde structurel et de la définition du mécanisme de correction et des pouvoirs du Haut Conseil des finances publiques.

S'agissant de la règle européenne selon laquelle le solde structurel ne doit pas s'écarter d'un objectif de moyen terme correspondant à un déficit structurel maximum de 0,5% du PIB, si l'article 1^{er} de la loi organique prévoit bel et bien que la loi de programmation « fixe l'objectif à moyen terme mentionné à l'article 3 du traité », le législateur reste en pratique entièrement libre dans la

¹⁴ Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques n° 3253, déposé le 16 mars 2011.

¹⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, cons. 21.

¹⁶ Voir sur ce point : Markus BRUNNERMEIER, Harold JAMES et Jean-Pierre LANDAU, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, 2018.

¹⁷ Communication de la Commission européenne, « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », COM(2012) 342 final, 20 juin 2012.

¹⁸ Pour une analyse détaillée, voir le rapport n° 22 (2012-2013) de François MARC sur le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 9 octobre 2012.

Dossier

> Constitution et finances publiques. 60 ans de la V^e République
Séminaire SFFP 2018

détermination de la trajectoire de redressement devant permettre d'atteindre ce dernier. Ainsi, alors que les règles budgétaires européennes imposent de réduire chaque année le déficit structurel de 0,5 point de PIB au minimum jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme¹⁹, la loi de programmation 2018-2022 prévoit un effort très inférieur tout au long de la période²⁰. En la matière, il peut être souligné que de nombreux pays européens ont fait un choix différent. À titre d'exemple, les dispositions introduites au Portugal imposent que le solde structurel s'améliore chaque année de 0,5 point de PIB potentiel²¹.

S'agissant du mécanisme de correction, l'article 3 du traité impose la mise en œuvre d'un dispositif devant être « déclenché automatiquement » si « des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation ». Dans ce cadre, l'article 23 de la loi organique confie au Haut Conseil des finances publiques le soin d'identifier les écarts importants entre les résultats de l'exécution et les orientations définies dans la loi de programmation. Mais le Gouvernement n'est en pratique nullement tenu d'exposer les raisons de ces écarts ou de mettre en œuvre des mesures de correction puisqu'il peut se contenter de réviser la loi de programmation, comme cela s'est produit en 2014.

En outre, le mécanisme de correction ne peut être déclenché que si des écarts importants sont constatés par rapport à la loi de programmation. Le Haut Conseil n'est donc pas le gardien des engagements européens de la France mais uniquement des engagements pris dans le cadre de la loi de programmation. La Commission européenne pourrait ainsi décider d'ouvrir une procédure pour « déviation significative » à l'encontre de la France sans que le mécanisme de correction ne puisse être activé au niveau national par le Haut Conseil. Là encore, nombre de nos voisins ont fait des choix différents, en imposant par exemple que le mécanisme de correction interne soit automatiquement déclenché lorsque la Commission européenne ouvre une telle procédure.

Enfin, le législateur organique a fortement circonscrit les pouvoirs du Haut Conseil s'agissant des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation. L'article 13 de la loi organique précitée limite ainsi son rôle à la publication d'un simple avis, sans possibilité de substituer aux hypothèses gouvernementales ses propres estimations en cas de biais optimiste manifeste. À titre de comparaison, la Commission européenne fonde ses évaluations sur ses propres hypothèses macroéconomiques quand elle

apprécie le respect des règles budgétaires, tandis que six États-membres de l'Union européenne (Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie et Royaume-Uni) ont fait le choix de déléguer la définition des hypothèses macroéconomiques à des comités d'experts indépendants²².

Ce refus de soumettre la politique budgétaire à des règles et procédures trop contraignantes, s'il présente certainement des inconvénients, est loin d'être dénué de tout fondement. En effet, la politique budgétaire reste un domaine fortement marqué par l'incertitude et qui, de ce fait, peut difficilement être placé sous le contrôle étroit de juges ou d'experts. À titre d'illustration, une étude rétrospective menée sur la période 1997-2017 montre que le Fonds monétaire international (FMI), les instituts de conjoncture et le Gouvernement se trompent en moyenne de 0,9 point sur le niveau de la croissance française de l'année à venir au moment de l'élaboration de la loi de finances²³. Les erreurs de prévision des « experts » sont ainsi du même ordre de grandeur que celles du Gouvernement. En matière de prévisions macroéconomiques, il semble dès lors préférable que le juge constitutionnel se refuse à entrer dans un « débat d'experts » et se borne modestement à vérifier l'absence « d'erreur manifeste »²⁴.

En outre, il doit être rappelé que la plupart de nos règles budgétaires reposent sur des variables non observables dont la mesure ne fait pas consensus. Par exemple, pour calculer le « déficit structurel », concept qui est au fondement des règles budgétaires européennes déclinées dans la loi organique de 2012, il faut au préalable formuler une hypothèse sur le produit intérieur brut (PIB) potentiel, c'est-à-dire sur le niveau de production « soutenable » qu'atteindrait l'économie en mobilisant l'ensemble de ses capacités productives, sans provoquer de tensions sur les salaires et les prix. Plus le PIB effectif est éloigné de son niveau potentiel, plus la part du déficit public attribuée au cycle économique est importante. Or, non seulement les estimations du PIB potentiel ont historiquement fait l'objet de révisions de grande ampleur²⁵, mais son niveau actuel apparaît particulièrement difficile à apprécier, alors qu'il est encore trop tôt pour savoir si les ruptures de tendance observées depuis la crise sont de nature conjoncturelle ou structurelle. Selon la méthode retenue pour estimer le PIB potentiel, le niveau du déficit structurel français à l'issue de l'exercice 2017 peut ainsi varier entre - 0,5% et - 3,2% du PIB²⁶. Dans le premier cas, la France aurait déjà atteint son objectif de moyen terme et aucun effort d'économie ne serait requis. Dans le second cas,

¹⁹ Nouvelle rédaction de l'article 3 du règlement (CE) 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.

²⁰ Pour une analyse détaillée, voir le rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric DE MONTGOLFIER sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017.

²¹ Annexe pays du rapport de la Commission européenne présenté conformément à l'article 8 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, février 2017.

²² Conseil d'analyse économique, « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », précité, p. 10.

²³ Rapport général n° 147 (2018-2019) d'Albéric DE MONTGOLFIER sur le projet de loi de finances pour 2019, fait au nom de la commission des finances et déposé le 22 novembre 2018, p. 18.

²⁴ Claire BAZY-MALAUURIE, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière budgétaire et financière », intervention à l'occasion d'un déplacement au Conseil constitutionnel du Maroc, 18 octobre 2010, p. 3.

²⁵ Entre 2004 et 2014, les estimations initiales de l'écart de production ont par exemple été révisées en moyenne à hauteur de 0,9 point pour la Commission européenne, de 1,3 point pour le Fonds monétaire international et de 2 points pour l'OCDE. Cf. Commission européenne, *An assessment of the relative quality of the EU output gap estimates*, décembre 2015.

²⁶ Rapport n° 628 (2017-2018) d'Albéric DE MONTGOLFIER sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, fait au nom de la commission des finances et déposé le 4 juillet 2018, p. 19.

le montant des économies à mettre en œuvre pour parvenir à l'objectif de moyen terme dans les délais impartis serait sensiblement supérieur à celui prévu dans la trajectoire actuelle du Gouvernement, fondée sur une hypothèse de déficit structurel plus optimiste (2,2% du PIB).

Autrement dit, confier à des juges ou à un comité d'experts la tâche d'apprécier de façon autonome le respect des règles budgétaires reviendrait en réalité à permettre à ces derniers de choisir de façon largement discrétionnaire l'ampleur des mesures d'économies devant être mises en œuvre par le législateur. Le Sénat ne s'y est d'ailleurs pas trompé, en adoptant à l'initiative de Jean-Pierre CAFFET un amendement à l'article 23 de la loi organique de 2012 visant à contraindre le Haut Conseil à calculer le solde structurel à partir des hypothèses de PIB potentiel définies dans la loi de programmation. Ce dernier peut néanmoins formuler un avis concernant les hypothèses du Gouvernement, afin de limiter l'incitation pour se dernier à « casser le thermomètre » en retenant des estimations irréalistes. Pour l'anecdote, il peut être souligné qu'un amendement concurrent défendu par Jean ARTHUIS, qui visait à autoriser le Haut Conseil à s'écarter des hypothèses de la loi de programmation en cas de « biais manifeste », a été repoussé par la quasi-totalité des Sénateurs, droite et gauche confondues, afin d'éviter tout risque de dessaisissement du Parlement et du Gouvernement.

S'il est sans doute un peu tôt pour dresser un bilan du nouveau cadre applicable aux lois de programmation, cet attachement à la primauté du politique ne semble pas priver de toute efficacité les innovations apportées par la loi organique de

2012. Dans une étude récente, le Conseil d'analyse économique a ainsi montré ainsi que les prévisions de croissance et de déficit retenues par le Gouvernement ne présentent plus de biais optimiste depuis la mise en place du Haut Conseil des finances publiques²⁷. L'absence de pouvoir contraignant sur le plan juridique n'apparaît donc pas réducteur pour que les procédures gouvernant l'élaboration des lois de programmation exercent des effets vertueux sur le « législateur financier » – au point de se demander si ce véhicule législatif ne constituerait pas un exemple d'hybridation réussie entre un droit français marqué par l'attachement à une politique budgétaire discrétionnaire et des règles européennes d'inspiration ordo-libérale visant à responsabiliser les décideurs.

En conclusion, la contribution des lois de programmation à l'amélioration de la gouvernance des finances publiques françaises tient à la combinaison de deux caractéristiques originales : des procédures permettant une forte association du Parlement et une « mise en transparence » des choix budgétaires du Gouvernement, dans un souci démocratique ; un cadre souple et non contraignant, assurant un juste équilibre entre la nécessité de tempérer le principe d'annualité budgétaire et la volonté que le politique « garde la main ». S'il reste bien entendu des marges de progrès pour améliorer cette architecture – la question de l'articulation entre les lois de programmation et les trois autres types de programmation devant notamment être posée –, le bilan n'apparaît pas aussi négatif qu'on veut trop souvent le dire. ■

²⁷ Conseil d'analyse économique, « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *précité*, p. 9.