

# La contribution des lois de programmation des finances publiques au respect de la discipline budgétaire européenne

Pr. Aymeric POTTEAU

Professeur de droit public à l'Université de Lille, co-président de la Section de droit public



En juin 2018, le Conseil de l'UE a constaté que le déficit public excessif de la France avait été corrigé si bien que cette dernière relève depuis lors du volet préventif du pacte de stabilité après avoir vécu plus de neuf années sous le régime du volet correctif déclenché par ce même Conseil en avril 2009<sup>1</sup>. Il faut dire qu'avec un déficit public nominal s'établissant en 2017 à 2,6% du produit intérieur brut<sup>2</sup>, la France respecte désormais la limite des 3% fixée par le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)<sup>3</sup>. Son programme de stabilité présenté en 2018 prévoit en outre, pour cet exercice comme pour le suivant, de cantonner le solde budgétaire en deçà de cette valeur de référence des 3%<sup>4</sup>.

Faut-il analyser cette normalisation du statut de la France au regard de ses engagements européens comme un des effets induits par l'émer-

gence des lois de programmation des finances publiques ? Dans quelle mesure lesdites lois participent à la discipline budgétaire s'imposant à la France en tant à la fois que membre de l'Union européenne, que partie au traité du 2 mars 2012 de stabilité, de coordination et de gouvernance<sup>5</sup> (TSCG) et finalement en tant qu'État dont la monnaie est l'euro ?

Ces interrogations peuvent *prima facie* déconcerter tant les liens entretenus entre les contraintes européennes et les lois de programmation des finances publiques sont étroits. Il reste que ces lois de programmation sont le produit d'une incorporation *a minima* de la règle d'équilibre budgétaire posée par le TSCG (I) de sorte qu'on peut se demander si elles n'entretiennent pas *de facto* le jeu de dupes auquel les autorités françaises se livrent en la matière depuis la mise en place du pacte de stabilité et de croissance<sup>6</sup> (II).

<sup>1</sup> Décision (UE) 2018/924 du Conseil du 22 juin 2018 abrogeant la décision 2009/414/CE sur l'existence d'un déficit excessif en France, JOUE n° L 164 du 29 juin 2018, p. 44

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Article 126 § 2 du traité FUE combiné à l'article 1<sup>er</sup> du protocole annexé sur la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>4</sup> Décision 2018/924 précitée.

<sup>5</sup> JORF du 11 janvier 2013.

<sup>6</sup> Voir par exemple le rapport présenté au premier ministre par Jean ARTHUIS sur l'avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos (mars 2012).

## 1 Le produit d'une incorporation a minima de la règle d'équilibre budgétaire posée par le TSCG

Sans doute convient-il à titre liminaire de souligner que les liens entre les lois de programmation et les engagements européens de la France apparaissent dans une large mesure dès la consécration de cet instrument par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Certes l'avant-dernier alinéa de l'article 34 révisé ne fait pas directement référence aux exigences européennes puisqu'il se lit de la manière suivante : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par les lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Mais, si les contraintes européennes ne sont pas nommément visées, elles ne sont pas totalement étrangères à l'objectif, quant à lui expressément mentionné, d'équilibre des comptes des administrations publiques dans lesquelles doivent s'inscrire les orientations pluriannuelles définies par les lois de programmation.

Ainsi peut-on lire dans le rapport du Sénat que cette nouvelle disposition constitutionnelle issue d'un amendement présenté par les députés centristes « confortera la démarche suivie lors de la publication annuelle du programme de stabilité, institué par le Pacte de stabilité (...) afin de sécuriser la trajectoire de nos finances publiques »<sup>7</sup>. Force est d'ailleurs de constater que la première loi de programmation adoptée, celle du 9 février 2009 afférente aux années 2009 à 2012, dispose, dès son article 2, que « la programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France »<sup>8</sup>. La deuxième loi de programmation en date du 28 décembre 2010 conforte le rapport de compatibilité avec les exigences européennes en affirmant que : « La programmation du solde des administrations publiques et de la dette publique s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France », ce que le rapport annexé précise en indiquant que la trajectoire programmée respecte « pleinement la recommandation qui a été adressée [à la France] par le Conseil Ecofin (...) »<sup>9</sup>.

Au-delà d'un rapport de compatibilité avec les exigences européennes, ces premières lois de programmation mettent en exergue les fonctions d'articulation qu'elles ont vocation à assurer notamment avec les dispositifs européens de discipline budgétaire. Dans le rapport annexé et approuvé par le législateur, on peut ainsi lire que, jusqu'à l'émergence de cette catégorie de loi, « la programmation pluriannuelle de finances publiques était (...) élaborée par le seul Gouvernement, puis transmise aux instances communau-

taires dans le cadre de[s] engagements européens, sans discussion ni validation parlementaire et sans véritable articulation avec les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale élaborés chaque année »<sup>10</sup>. La loi de programmation permettrait donc de pallier ces carences. Ainsi, pour le législateur, la loi de programmation « aura vocation à servir de base à chacun des programmes de stabilité de la période sous revue »<sup>11</sup>.

Présents dès l'origine en filigrane, les liens entre les lois de programmation et la discipline budgétaire européenne vont être formalisés par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)<sup>12</sup> car cette loi organique constitue formellement et à titre principal la mesure nationale de mise en œuvre des obligations souscrites par la France dans le cadre du TSCG<sup>13</sup>. D'ailleurs, la loi organique conditionne son applicabilité à l'entrée en vigueur du TSCG<sup>14</sup> de sorte que les lois de programmation des finances publiques sont le produit d'une forme d'incorporation en droit interne, via la loi organique du 17 déc. 2012, des règles de discipline budgétaire européenne (A). Il reste que, compte tenu des contraintes constitutionnelles nationales, ces lois de programmation ne disposent que d'une portée strictement limitée (B).

### A. L'incorporation des éléments constitutifs de la règle d'équilibre budgétaire

Dans une optique d'appropriation nationale des contraintes européennes visant à conforter l'efficacité de la discipline budgétaire, le TSCG impose aux États parties de prendre des dispositions pour donner effet en droit interne à la règle d'équilibre budgétaire qu'il pose. La première composante de cette règle vise finalement à renforcer le niveau de contrainte à l'égard des États parties en leur imposant de disposer d'un solde structurel annuel des administrations publiques correspondant à leur objectif à moyen terme (OMT) avec une limite de déficit structurel de 0,5% du PIB. Dans cette optique, la loi organique du 17 déc. 2012 prévoit que, conformément au TSCG, la loi de programmation des finances publiques fixe l'OMT (art. 1<sup>er</sup> LOPGFP).

Au-delà de l'OMT, les lois de programmation doivent, en application de la loi organique, déterminer non seulement les trajectoires des soldes

<sup>7</sup> Rapport n°387 du Sénat présenté par M. Jean-Jacques HYEST sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, 11 juin 2008, spéc. p. 112.

<sup>8</sup> Loi n°2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, JORF, 11 février 2009.

<sup>9</sup> Article 3 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, JORF, 29 décembre 2010.

<sup>10</sup> Loi n°2009-135 du 9 février 2009 précitée.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> JORF du 18 décembre 2012.

<sup>13</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, cons. n°2 : « cette loi organique a principalement pour objet de déterminer les dispositions » 'dont le plein respect et la stricte observance' tout au long du processus budgétaire permettent que prennent effet les règles d'équilibre des finances publiques prévues par [le TSCG] ».

<sup>14</sup> Article 28 de la loi organique précitée : « La présente loi organique s'applique à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 ou, si l'entrée en vigueur du traité, signé le 2 mars 2012, précité est plus tardive, un mois après avoir son entrée en vigueur ».

## Dossier

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

annuels successifs mais aussi l'effort structurel à réaliser au cours de chacun des exercices concernés (art. 1<sup>er</sup> LOPGFP). Cette seconde fonction d'ordre programmatique s'inscrit également dans l'incorporation de la règle d'équilibre budgétaire fixée par le TSCG qui, à ce titre, prescrit aux parties contractantes « d'assurer une convergence rapide vers l'OMT respectif »<sup>15</sup>.

La loi organique prévoit en outre une forme d'examen préventif de conformité aux engagements européens de l'OMT ainsi que de la trajectoire d'ajustement envisagé par le projet de loi de programmation puisqu'elle impose au Gouvernement de le soumettre à un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. L'établissement de cet organisme s'inscrit dans la mise en œuvre du TSCG qui prévoit qu'une institution indépendante doit être chargée au niveau national de vérifier le respect de la règle de l'équilibre budgétaire (art 3 § 2 TSCG). À propos du projet de loi de programmation, le Haut Conseil des Finances publiques (HCFP) rend ainsi un avis public portant, entre autres, sur « la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'OMT retenu et des engagements européens de la France » (art. 13 LOPGFP).

Par ailleurs la loi organique organise une forme d'articulation entre la loi de programmation et les lois de finances de l'année et rectificatives puisqu'elle assigne à ces dernières l'obligation de comporter des tableaux de synthèse retraçant notamment, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques (art. 7 LOPGFP). Ces tableaux tendent à mettre en exergue un éventuel décalage avec non seulement l'OMT mais aussi la trajectoire fixée par la loi de programmation, ce qui est de nature à conforter l'information du Parlement, comme l'a d'ailleurs relevé le Conseil constitutionnel<sup>16</sup>. Ils le pourront d'autant plus qu'avant de saisir le Parlement d'un projet de loi de finances ou de financement de la SS, le Gouvernement devra saisir le HCFP qui, dans le cadre d'un avis public, sera notamment chargé d'« apprécier la cohérence [de ces tableaux] du projet de loi au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques » (art. 14 LO). Ainsi, avant de statuer sur la loi de programmation comme sur les lois de finances, les parlementaires bénéficieront d'un avis autorisé et indépendant sur la cohérence de la trajectoire envisagée par l'exécutif.

La deuxième composante importante de la règle d'équilibre budgétaire posée par le TSCG réside dans l'établissement d'un mécanisme de correction déclenché automatiquement en cas d'écart

importants constatés par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement (art. 3 § 1 sous e) TSCG). La loi organique arrime ce mécanisme au processus conduisant à l'adoption de la loi de règlement qui notamment approuve le compte de résultat de l'exercice. C'est ainsi qu'à l'instar des lois de finances de l'année, la loi de règlement comporte un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et effectif résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte ainsi que l'éventuel écart par rapport aux soldes prévus non seulement par la loi de finances de l'année mais aussi par rapport à la loi de programmation (art. 8 LOPGFP). Les écarts avec la loi de programmation sont ainsi clairement mis en exergue, ce qui encore une fois conforte l'information parlementaire, et ce d'autant plus que la loi organique investit le HCFP de la mission d'identifier les éventuels écarts importants avec les orientations pluriannuelles fixées par la loi de programmation (art. 23 LOPGFP).

En cas d'identification de tels écarts, la loi organique impose plusieurs obligations au Gouvernement : exposer les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée ; présenter les mesures de correction envisagées et finalement tenir compte de cet écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de financement de la SS. À ce titre, la loi organique confère à nouveau au HCFP le soin de rendre un avis sur les mesures de correction envisagées (*ibid.*). Il reste que le dispositif retenu aux fins d'incorporer en droit français les composantes de la règle d'équilibre budgétaire posée par le TSCG ne lui confère qu'une portée strictement limitée dont on peut se demander si elle est compatible avec les exigences conventionnelles.

## B. La portée restreinte de l'incorporation pour raisons constitutionnelles

En vue de la transposition de cette règle, le TSCG impose en effet aux parties de recourir à des « 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 » (art. 3 § 2 TSCG). La constitutionnalisation de la règle d'équilibre budgétaire n'est donc pas requise mais seulement encouragée. Au-delà, l'interprétation de l'obligation d'incorporation mise à la charge des parties n'est pas des plus aisées.

Toujours est-il que le Conseil constitutionnel en a donné une interprétation des plus audacieuses en vue manifestement d'échapper à la déclaration

<sup>15</sup> Art. 3 § 1 sous b) du TSCG.

<sup>16</sup> Décision n° 2012-658 DC, cons. n° 22.

d'inconstitutionnalité du traité<sup>17</sup>. Sur la base combinée de la chronologie de la négociation du TSCG, d'une analyse syntaxique de la stipulation en cause et du sens même de la seconde proposition, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que le traité offrait en réalité une alternative aux États parties : la règle d'équilibre budgétaire pouvant prendre effet dans le droit national soit au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, soit au moyen de dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les juges de la rue Montpensier en déduisent donc qu'au titre de la seconde branche de l'alternative, le TSCG n'imposerait pas que la règle d'équilibre budgétaire prenne effet en droit interne par le biais de dispositions contraignantes, ni même que les dispositions prises le soient au moyen d'une norme disposant d'une autorité supérieure à celle des lois<sup>18</sup>.

Cette interprétation a permis au Conseil constitutionnel de déclarer le TSCG compatible avec la Constitution car, à son sens, l'introduction « de dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques » se heurte à des obstacles constitutionnels, et ce nonobstant la révision de l'article 34 de la Constitution permettant l'adoption de lois de programmation. Deux obstacles sont identifiés : d'une part les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et d'autre part le principe de l'annualité des lois de finances résultant des articles 34 et 47 de la Constitution<sup>19</sup>.

Ainsi, lorsqu'elle fixe l'OMT et détermine les trajectoires d'ajustement, la loi de programmation se borne à établir des « orientations pluriannuelles », et ce conformément d'ailleurs à la lettre de l'avant dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. Autrement dit, ces orientations ne sont aucunement contraignantes ni pour l'exécutif ni pour le législateur. Et si, en application de la loi organique, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale comportent désormais un article liminaire présentant l'état des prévisions des soldes structurels et effectifs, c'est en vue, précise le Conseil constitutionnel, d'assurer l'information du Parlement si bien qu'il faut entendre, selon le commentaire autorisé, que ces tableaux n'ont « qu'une valeur informative, au titre d'un cadrage prévisionnel ». Quant au dispositif de correction en cas d'écart important avec la trajectoire d'ajustement et/ ou l'OMT prévue par la loi de programmation, son automaticité est toute relative dès lors qu'il résulte expressément de la loi organique que le Gouvernement peut parfaitement justifier « les différences apparais-

sant, dans l'ampleur et le calendrier de[s] mesures de correction [envisagées], par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques (art. 23 III LOPGFP). Le Gouvernement n'est donc aucunement contraint de proposer des mesures correctives de nature à renouer avec les orientations pluriannuelles. Il a seulement l'obligation de « justifier » les différences subsistantes malgré les corrections envisagées. Le dispositif retenu n'est donc pas dépourvu de toute portée puisqu'il repose tout de même sur le principe « se conformer ou s'expliquer ».

De ce point de vue, la question de sa conformité au TSCG se pose sans doute, et ce d'autant plus que, bien n'appartenant pas formellement au droit de l'UE, ce traité investit non seulement la Commission européenne de la mission d'examiner si les parties contractantes se sont bien conformées à l'obligation de transposition de la règle d'équilibre budgétaire mais aussi la Cour de justice de la compétence de statuer sur ces éventuels manquements et de prononcer le cas échéant une amende à l'égard des contrevenants (art. 8 TSCG). Or il se trouve que, dans son rapport du 22 février 2017, la Commission a livré une interprétation du TSCG en dissonance avec celle retenue par le CC puisqu'elle y a affirmé que « les mesures imposant l'équilibre budgétaire doivent » non seulement « être contraignantes et permanentes » mais aussi « être conçues de manière à limiter effectivement la liberté des autorités budgétaires lors de l'adoption des budgets annuels »<sup>20</sup>. Il reste que, compte tenu de « la nature particulière du TSCG », la Commission a manifestement fait preuve de souplesse dans son examen de la transposition en compensant la faiblesse du statut juridique de la règle d'équilibre par la prise en compte de deux éléments : d'une part le fait que les parties contractantes concernées se soient formellement engagées à ce que le cadre juridique national soit appliqué conformément aux exigences du TSCG et d'autre part le fait que les parties contractantes concernées se soient dotées d'institutions nationales indépendantes chargées de surveiller le respect des règles et de prendre des mesures fermes<sup>21</sup>. Autrement dit, la Commission a conclu que la France s'était conformée au TSCG sous réserve d'une certaine manière que les autorités nationales appliquent le dispositif national de transposition conformément aux exigences du TSCG en tenant le plus grand compte des positions du HCFP. En est-il ainsi en pratique ? Au terme de près de six années de pratique, on peut émettre quelques doutes et se demander, dans une seconde partie, si les lois de programmation ne sont pas le produit d'un nouveau jeu de dupes ?

<sup>17</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC, TSCG.

<sup>18</sup> Id., cons. n° 19.

<sup>19</sup> Id., cons. n° 21.

<sup>20</sup> Rapport de la Commission européenne présenté conformément à l'article 8 du TSCG, C (2017) 1201 final du 22 février 2017, spéc. p. 3.

<sup>21</sup> Idem, spéc. p. 4.



## 2 Le produit d'un nouveau jeu de dupes ?

À cet égard, on ne peut dans un premier temps que constater l'efficacité somme toute relative de la programmation pluriannuelle en ce qui concerne la trajectoire du solde structurel (A) avant, dans un second temps, de nuancer le trait compte tenu des avancées non négligeables obtenues grâce à la loi organique et aux lois de programmation (B).

### A. L'efficacité relative de la programmation pluriannuelle à l'égard de la convergence vers l'OMT

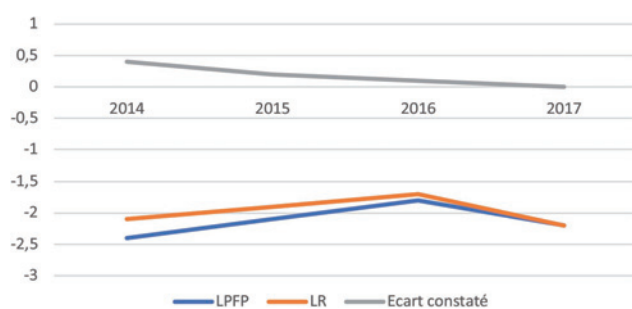
À l'examen de la pratique, deux décalages sautent aux yeux : un décalage avec les lois de programmation successives et un décalage avec les engagements européens de la France. Sur le premier terrain, à la lecture des dernières lois de règlement, on serait plutôt tenté d'adresser un *satisfecit* tant au dispositif qu'aux gouvernants qui le mettent en œuvre puisque, entre les soldes structurels envisagés par la loi de programmation et ceux effectivement constatés, les écarts sont, ainsi qu'en atteste le graphique ci-après, relativement contenus.

Ce graphique est néanmoins trompeur à de multiples égards. Il l'est premièrement en raison de ce qu'il débute avec l'exercice 2014. Or précisément, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2013, le HCFP a constaté un écart important au sens de la loi organique qui, indépendamment des circonstances exceptionnelles, la fixe à au moins 0,5% du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25% par an en moyenne sur deux années consécutives (art. 23 II LOPGFP). Or, en l'occurrence, l'écart s'établissait annuellement à 1,5%<sup>22</sup>. En conséquence, le Gouvernement aurait dû, conformément à la loi organique, présenter des mesures de correction en vue de renouer avec les orientations pluriannuelles définies dans la loi de programmation. Ces mesures auraient en outre dû permettre « de retourner à la trajectoire de solde structurel (...) dans un délai maximal de deux ans »<sup>23</sup> ainsi que le prévoyait la loi de pro-

grammation de l'époque<sup>24</sup> à l'instar d'ailleurs de l'actuelle<sup>25</sup>. Or il n'en a rien été. En lieu et place des mesures de correction attendues, le Gouvernement a préféré rechercher et obtenir la modification de la trajectoire en présentant un nouveau projet de loi de programmation pour la période 2014-2019 abrogeant l'ancien qui couvrait les exercices 2012 à 2017<sup>26</sup>. Il ne faut naturellement pas feindre de s'en étonner puisque cette voie de contournement constitue une caractéristique congénitale des lois de programmation solennellement mise en exergue par le Conseil constitutionnel qui a tenu à préciser que la disposition de la loi organique imposant que la loi de programmation soit au moins triennale « ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue »<sup>27</sup>. Autrement dit, non seulement les orientations pluriannuelles contenues dans la loi de programmation ne sont pas contraignantes mais au surplus, elles peuvent être modifiées ou remplacées à n'importe quel moment – y compris au cours des trois premières années pourtant censément incompressibles –, ce que les autorités françaises ne se sont pas privées de faire au premier écart important constaté, et à peine deux ans après avoir exprimé leur consentement à être liées par le TSCG...

Le respect de la trajectoire d'ajustement programmée se doit d'ailleurs d'être nuancé au regard de la relative instabilité des lois de programmation qui, en cours même de programmation, sont abrogées et remplacées. On compte en effet pas moins de trois lois de programmation en moins de sept ans, ce qui *de facto* sinon neutralise en tous les cas affaiblit l'effectivité du suivi de la trajectoire et plus encore le mécanisme de correction automatique qui ne peut être déclenché qu'au cours de l'année n+1 dans le cadre du processus conduisant à l'adoption de la loi de règlement. Ainsi, lorsqu'en 2015 et en 2018, le HCFP a eu à examiner pour 2014 et 2017 les écarts entre le solde structurel programmé et le solde structurel résultant de l'exécution, il a clairement précisé qu'il devait se référer à la nouvelle loi de programmation quand bien même celle-ci avait été adoptée non seulement après l'adoption de la loi de finances initiale mais aussi au terme de l'exercice budgétaire concerné voire en début d'année suivante<sup>28</sup>. Ainsi, pour ne prendre que l'exemple récent de 2017, la prise en compte de la nouvelle trajectoire pourtant adoptée en janvier 2018 permet aux gouvernants de faire l'économie du constat d'un écart important de l'ordre de 0,9%

Graphique 1. Solde structurel : écarts entre la LPFP et la LR



Source : l'auteur sur le fondement des lois de règlement.

du PIB. Autrement dit, pour échapper au constat d'un écart important, il suffit de modifier ou de remplacer la loi de programmation comme en atteste le tableau ci-dessous.

Pour l'exercice 2017, le solde structurel arrêté par la loi de règlement s'établit à -2,2% ce qui conduit le HCFP à ne constater aucun écart avec la trajectoire programmée alors qu'en réalité, par rapport à la trajectoire définie par la première loi de programmation post TSCG qui courait jusqu'en 2017 précisément, l'écart est de 2,2 points... soit plus de quatre fois supérieur à la marge imposant le déclenchement de mesures de correction. Sous ce prisme, le remplacement régulier, et en tous les cas, avant terme des lois de programmation présente un deuxième avantage, celui de s'assurer d'écarts minimes lors des premiers exercices de la programmation dont les objectifs de solde peuvent être précisément calibrés en fonction de l'exécution budgétaire passée et/ ou en cours. L'effort structurel est alors reporté en fin de programmation en sachant pertinemment que la loi de programmation pourra en cas de besoin être abrogée avant.

Le graphique 2 réalisé par le HCFP est à cet égard édifiant. Il atteste de ce que la convergence vers l'OMT de la France a pris un retard considérable puisque la loi de programmation actuelle, celle de 2018, fixe l'objectif d'atteindre en 2022 un solde structurel qui aurait l'être dès 2014/2015 si la trajectoire de la loi de programmation 2012-2017 avait été effectivement suivie.

Depuis 2014, un second décalage important doit être relevé. Il s'agit du décalage de la loi de programmation avec les engagements européens de la France. En ce qui concerne l'OMT, les lois de programmation adoptées jusqu'à présent respectent la limite inférieure constitutive de la règle d'équilibre. Dans ce cadre, demeure, il est vrai, une forme de marge de manœuvre entre les mains du législateur ordinaire qui, dans le cadre de l'adoption de la loi de programmation, peut faire évoluer l'OMT. C'est ainsi que la première loi de programmation post-TSCG fixait l'OMT à 0% du PIB<sup>29</sup>, soit l'équilibre structurel. Alors que les deux suivantes, celles de 2014 et de 2018, l'établissaient plus modestement à -0,4% du PIB<sup>30</sup>. En revanche, en ce qui concerne les trajectoires d'ajustement, il existe un certain décalage avec les engagements européens de la France. Alors que les deux premières lois de programmation définissaient une trajectoire devant conduire au terme de la période concernée à atteindre l'OMT,

la loi de programmation de 2018 fixe pour objectif – à l'horizon 2022 donc – un déficit structurel de 0,8% du PIB. En clair, cela signifie que la loi ne prévoit pas d'atteindre au terme de la période de programmation l'OMT fixé à 0,4% ni même *a fortiori* la limite inférieure fixée par le TSCG à 0,5% du PIB. Par ailleurs force est de constater que l'ajustement structurel programmé s'établit annuellement en moyenne à 0,3% de PIB alors que les règles européennes imposent en principe un tempo annuel à 0,5%.

Dans ces conditions on peut s'interroger sur la conformité de cette trajectoire avec l'exigence de convergence rapide vers l'OMT, exigence qui fait partie intégrante de la règle d'équilibre posée par le TSCG. Le HCFP répond clairement à cette interrogation dans son avis afférent au projet de loi de programmation pour 2018-2022. En recourant certes à une formulation des plus diplomatiques, il y constate, que « sur ce point, la programmation s'éloigne de la disposition du TSCG selon laquelle les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif de moyen terme »<sup>31</sup>.

Il pourrait donc être soutenu qu'en ne prévoyant pas une convergence rapide vers l'OMT, la loi de programmation de 2018 méconnaît les stipulations du TSCG. Si tel était effectivement le cas, cette loi de programmation ne devrait cependant pas encourir, en cas de saisine du Conseil constitutionnel, le risque d'être déclarée inconstitutionnelle pour ce motif puisque, conformément à sa jurisprudence constante, le juge constitutionnel se refuse à procéder au contrôle de conventionalité.

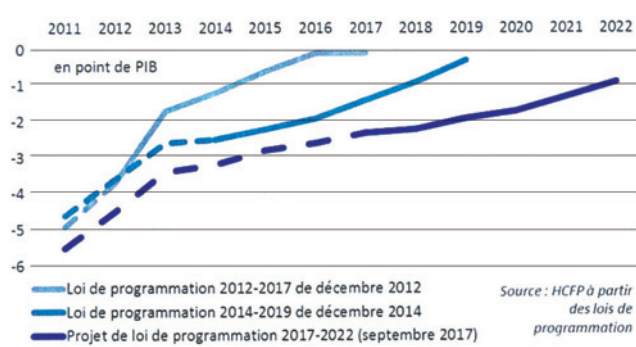
Reste que l'on pourrait aussi soutenir qu'en ne prévoyant pas une convergence rapide vers l'OMT, la loi de programmation de 2018 méconnaît la loi organique du 17 déc. 2012 qui affirme expressément que la loi de programmation détermine les

<sup>29</sup> Article 2 de la LPFP 2012-2017 du 31 décembre 2012 précitée.

<sup>30</sup> Art. 2 des LPFP 2014-2019 et 2018-2022 précitées

<sup>31</sup> Avis du HCFP du 24 septembre 2017 n°2017-3 relatif au projet de LPFP pour les années 2018-2020, spéc. p. 10.

Graphique 2. Trajectoires de solde structurel (estimation de croissance potentielle du Gouvernement)



	LPFP 2012-2017	LPFP 2014-2019	LPFP 2018-2022	LR	Écart constaté par le HCFP
2017	0	-1,3	-2,2	-2,2	0

## Dossier

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

trajectoires des soldes en vue de la réalisation de l'OMT, et ce « conformément aux stipulations du TSCG » (art. 1<sup>er</sup> LO). Ayant pour fonction d'encadrer les lois de programmation, la loi organique du 17 déc. 2012 a en effet vocation à s'imposer à elles. D'ailleurs, dans sa décision du 13 déc. 2012 portant précisément sur cette loi organique, le Conseil constitutionnel a laissé entendre qu'il veillerait à ce que les lois de programmation respectent la loi organique, du moins sur certains points tels que le domaine de la loi de programmation ou encore le principe de sincérité<sup>32</sup>. Pour autant, il n'est pas certain que le juge constitutionnel censure la trajectoire insuffisamment vertueuse d'une loi de programmation, et ce pour au moins une raison tenant au fait que la loi organique n'impose pas *expressis verbis* aux lois de programmation de prévoir une convergence rapide avec l'OMT. Elle se borne sur ce point à renvoyer au TSCG, ce qui pose la question des effets de ce renvoi : est-il de nature à permettre l'insertion de certaines stipulations du TSCG parmi les normes de références mobilisées par le Conseil constitutionnel ? On peut en douter<sup>33</sup>. Le Conseil constitutionnel n'a pas à notre sens expressément répondu à cette interrogation. Il aurait pu le faire à l'occasion de sa première et pour le moment unique décision portant sur une loi de programmation des finances publiques, celle du 18 janvier 2018 relative à la programmation pour 2018-2022 mais ce grief relatif à la trajectoire n'a pas été soulevé par les parlementaires auteurs de la saisine. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a indiqué « n'avoir soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution » de sorte qu'il « ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision »<sup>34</sup>. Si compte tenu du recours à cette formule traditionnelle de prudence, le silence de la décision à propos d'une trajectoire en délicatesse avec les engagements européens ne clôt donc pas définitivement le débat, il atteste en tous les cas de l'absence d'appétence du Conseil pour un éventuel contrôle de ce type. Demeure néanmoins, maigre consolation, un « garde-fou » de nature à éviter que le « jeu de dupes » ne se transforme en « poker menteur ». Il résulte du principe de sincérité.

## B. Le renforcement de la sincérité des instruments de pilotage du solde structurel

Dès sa décision du 9 août 2012 sur le TSCG, le Conseil constitutionnel affirme que, « chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale », il s'assurera notamment de leur sincérité « en pre-

nant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place »<sup>35</sup>. La loi organique conforte le principe même de ce contrôle de la sincérité puisqu'elle comporte un article 6 imposant à la loi de programmation des finances publiques de présenter de façon sincère les perspectives non seulement de dépenses, de recettes mais aussi de solde et d'endettement des administrations publiques de sorte que, dans sa décision du 13 déc. 2012 relative à la loi organique, le Conseil constitutionnel a logiquement indiqué qu'il appréciera la sincérité en prenant en compte notamment l'avis émis par le HCFP en ce qui concerne les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation<sup>36</sup>. Autrement dit, une loi de programmation fondée sur des prévisions macroéconomiques exagérément optimistes pourrait être jugée insincère. En revanche, le Conseil constitutionnel a laissé entendre, du moins en creux, que, dans son office, il ne prendra pas en compte la partie de l'avis du Haut Conseil relative à la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'OMT retenu et des engagements européens de la France. Cela signifie donc que le principe de sincérité ne devrait pas conduire à la censure d'une loi de programmation comportant une trajectoire en délicatesse avec le TSCG mais raisonnablement réaliste d'un point de vue prévisionnel, ce qui se justifie pleinement au regard de l'art. 6 de la loi organique qui précise bien que « la sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Le contrôle de la sincérité de la loi de programmation constitue donc un garde-fou utile car, dissuadant le gouvernement de construire une trajectoire sur des prévisions macroéconomiques extravagantes, il le conduit à privilégier une trajectoire pluriannuelle relativement réaliste quitte à ce qu'elle paraisse en délicatesse avec les engagements européens.

La transposition de la règle d'équilibre budgétaire n'est donc pas sans effet. Sans doute permet-elle de développer davantage la culture du pilotage fin et fiable du solde structurel indispensable à la maîtrise du déficit public effectif et *in fine* de la dette publique. Le calcul du solde structurel repose en effet sur des données statistiques pour le moins complexes. C'est la raison pour laquelle il n'est pas négligeable que le HCFP puisse émettre un avis autorisé sur la méthodologie de calcul<sup>37</sup>. Le Haut Conseil a ainsi pu constater à propos du dernier projet de loi de programmation que la nouvelle estimation de l'écart de production nettement revue à la baisse par rapport aux lois précédentes s'inscrit dans la droite ligne de ses avis antérieurs et est plus réaliste, ce qui a pour effet de renforcer l'évaluation du déficit structurel qui s'en trouve d'ailleurs aggravée de l'ordre de plus d'un point pour 2016 !<sup>38</sup>. ■

<sup>32</sup> Décision n° 2012-658 DC précitée, cons. 17 et 19.

<sup>33</sup> À cet égard notamment, voir E. OLIVA, « La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : l'inclusion dans l'ordre juridique national de la règle d'équilibre des administrations publiques », *Revue française de droit administratif*, 2013, pp. 440-456, spéc. p. 444.

<sup>34</sup> Décision du Conseil constitutionnel du 18 janvier 2018 n° 2017-760 DC, LPFP pour les années 2018-2022, cons. n° 17.

<sup>35</sup> Décision n° 2012-653 DC précitée, cons. n° 27.

<sup>36</sup> Décision n° 2012-658 DC précitée, cons. n° 19.

<sup>37</sup> Il le fait dans le cadre de son avis portant sur le projet de loi de programmation (art. 13 LO) mais aussi dans le cadre de son avis portant sur le projet de loi de règlement. Dans cette dernière hypothèse, le HCFP doit certes prendre en considération la trajectoire du PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la LPFP (art. 23 I LO), et ce aux fins de l'identification d'un éventuel écart important. Mais cela ne l'empêche cependant pas de mettre en exergue l'éventuelle obsolescence desdites données. Voir par exemple l'avis n° 2017-2 du 12 juin 2017 relatif au solde structurel présenté dans le projet de loi de règlement de 2016, spéc. p. 4.

<sup>38</sup> Avis précité du 24 septembre 2017, spéc. p. 6.