

D o s s i e r

Constitution et finances publiques. 60 ans de la V^e République

Les lois de programmation des finances publiques

Séminaire itinérant de la Société française de finances publiques

Jeu­di 20 sep­tembre 2018, Uni­ver­si­té de Lille

Quelques propos introductifs

sur l'itinérance séminariste financière française,
le droit constitutionnel financier et la programmation
des finances publiques en France

Pr. Aurélien BAUDU

Professeur de droit public à l'Université de Lille

et Secrétaire général adjoint de la Société française de finances publiques



Dans un langage peu usuel, un séminaire est une « cage où l'on met les poulets à l'engrais »¹. Le séminaire, dans un vocabulaire plus religieux, est un établissement d'enseignement supérieur consacré à la formation des personnes qui se destinent à la prêtrise. Puis, le terme a été associé à un groupe d'étudiants effectuant un travail pratique de recherche sous la direction d'un enseignant. Dans son sens plus

conforme à la présente rencontre, le séminaire est une réunion de spécialistes ou de techniciens pour étudier des questions ou résoudre des difficultés concernant leur spécialité. D'une part, la salle Guy Debeyre, où nous sommes réunis ce jour, n'est pas un poulailler, ni même une batterie, mais une salle dédiée à la recherche en droit en hommage au gendre de Paul Duez², ancien professeur de droit public et ancien Doyen de la Faculté de droit de

¹ F. JAMMES, *Mémoires*, 1921, p. 114 : « que l'on confinait dans un obscur séminaire, afin que durant quelques jours, ils n'y pussent bouger que pour picorer et s'engraisser ainsi de façon anormale ».

² Paul DUEZ, (Epinoy, 1888, Paris, 1947) a été professeur de droit à la Faculté de droit de l'Université de Lille. Conseiller juridique de la ville de Lille. Membre de l'Institut international de droit public. J. BARTHELEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, 955 p. ; P. DUEZ, G. DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, Dalloz, Paris, 1952 ; P. DUEZ, *Les actes de gouvernement*, Dalloz, Paris, 1935, 215 p.

Dossier

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

Lille, recteur de l'Académie de Lille de 1955 à 1972. D'autre part, que les étudiants soient rassurés, la Société française de finances publiques est une société savante, fondée en 1984 sous l'impulsion du Pr. Loïc Philip, dont l'objectif est de développer la connaissance et la promotion des finances publiques, elle n'est donc pas une association culturelle ! Des remerciements appuyés, chaleureux et sincères au Pr. Xavier Cabannes, à la Société française de finances publiques qu'il préside et à son laboratoire, le Centre Maurice Hauriou, à ne pas confondre avec l'institut du même nom, pour sa venue ce jour et pour l'idée originale de ce séminaire. Des remerciements tout aussi soutenus à M. Alain Pariente qui a pleinement participé à l'idée originale de celui-ci avec son laboratoire, l'Institut Léon Duguit. Son absentéisme flamand à l'occasion de ce séminaire, pour cause officielle de réunion décentralisée du Conseil national des Universités à Nice, reflète peut-être inconsciemment une forme de préférence pour le site du Doyen Trotabas par rapport à celui de Gaston Jeze et de Paul Duez ! Mais il a contribué à créer un réseau Hauriou-Duguit réuni à Lille, il faut donc l'en féliciter, tout comme Xavier Cabannes pour cette très belle initiative !

Des remerciements très soutenus envers eux deux pour avoir proposé à l'École de Lille des finances publiques d'accueillir la quatrième séance du séminaire itinérant de la Société française de finances publiques, comme ultime étape provinciale, juste avant le grand colloque parisien qui s'est clôturé à la Cour des comptes dans le cadre de la nuit du droit, le 4 octobre 2018, pour fêter les 60 ans de la V^e République et des dispositions financières de sa Constitution, sous le haut patronage du Premier Président de la Cour des comptes. Lorsque Xavier Cabannes et Alain Pariente ont évoqué, lors du conseil d'administration de la Société française de finances publiques, l'idée d'une halte lilloise dans le cadre des séminaires itinérants de celle-ci, le « oui » l'a unanimement emporté ! En effet, le thème « Constitution et finances publiques » intéresse particulièrement l'École de Lille des finances publiques depuis de nombreuses années. En effet, le Pr. Michel Lascombe en a fait le fil conducteur de ses travaux et de ceux de ses doctorants, et je remercie l'un de ses anciens élèves, le Pr. Aymeric Potteau³, de sa présence à ce séminaire qui poursuit ainsi sa démarche. D'ailleurs, le Pr. Lascombe vous prie de bien vouloir l'excuser de son absence ce jour, pour cause de réunion personnelle au Paradis m'a-t-il dit !

Trêve de plaisanterie, fort heureusement, le Président Xavier Vandendriessche est parmi nous ce

jour, et je le remercie très vivement et chaleureusement de sa présence. Il est co-fondateur de l'École de Lille, avec Michel Lascombe, et a redonné aux finances publiques leurs lettres de noblesse, par l'étude des dispositions constitutionnelles financières notamment, et par les thèses dirigées en ce sens. En effet, comme l'a indiqué le Président Labetoulle, lorsqu'il était à la tête de la section du contentieux du Conseil d'État, dans sa Préface au *Code administratif Dalloz*, « le droit des finances publiques avait, dans nos facultés de droit, perdu un peu de sa place de discipline forte du droit public. Les professeurs Lascombe et Vandendriessche ont, à partir de Lille, entrepris avec talent et enthousiasme d'enrayer ce déclin ». Faut-il rappeler qu'ils commentent tous les deux, chaque année, le *Code constitutionnel Dalloz* et notamment ses dispositions financières... au sein du club des amis, euh pardon, des contradicteurs de la LOLF ! Leurs nombreux écrits au sein de la *Revue Gestion et finances publiques* sont là pour en témoigner. J'en profite pour préciser que les actes de ce séminaire seront publiés dans cette revue et son Directeur, Michel Le Clainche, doit en être chaleureusement remercié.

L'École de Lille des finances publiques se caractérise notamment par un attachement à intégrer le droit des finances publiques dans son environnement politique, économique et social. Pour ce faire, le droit des finances publiques ne doit pas se contenir à une étude des outils législatifs et réglementaires. Les fondateurs de l'École de Lille s'attachent à ce que leurs élèves fassent appel à d'autres matières du droit public, et notamment le droit constitutionnel. Par exemple, depuis 2017, sous la direction de Xavier Vandendriessche, une thèse est en préparation : son intitulé « juge constitutionnel, juge financier », est préparée par M. Reza Rastin. On lui souhaite le même succès que celui d'une autre thèse lilloise plus ancienne, dont l'intitulé était « juge administratif, juge financier », soutenue en 1999 par Stéphanie Damarey ce qui me rappelle une autre thèse bordelaise sur la chambre régionale des comptes et l'ordre juridictionnel administratif, rédigée par Etienne Douat, que je remercie de sa venue depuis Montpellier pour contribuer et éclairer le présent séminaire de sa parfaite connaissance des finances publiques locales. Des remerciements vont également au Pr. Stéphanie Damarey pour le partenariat mis en place ce jour avec le M2 Finances et fiscalités publiques de l'Université de Lille dont elle assure la direction, et dont je salue la nouvelle promotion d'étudiants ici présents aux côtés de leurs futurs successeurs du M1 Droit public.

Je me souviens que nous avons eu le privilège d'accueillir ici à Lille, en juin 2017, le dernier

³ A. POTTEAU, *Recherches sur l'autonomie financière et l'Union européenne*, Dalloz, vol. 38, 2004, 722 p.

Congrès de l'Association française de droit constitutionnel, qui avait décidé de créer un atelier « Finances publiques et Constitution » placée sous notre direction commune avec le Pr. Michel Lascombe et le Pr. Julie Benetti. Cette initiative avait rencontré un vif succès auprès des jeunes constitutionnalistes avec de très nombreuses interventions de grande qualité... Le Prix Louis Favoreu 2017, remis par le Président du Conseil constitutionnel, et qui récompense la meilleure contribution présentée lors de chaque congrès, avait été décerné à M. Jérémy Martinez pour sa contribution présentée devant l'atelier « Finances publiques, Économie et Constitution », publiée dans *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* en 2017. La très grande qualité scientifique de cette intervention a été unanimement saluée par les membres du jury et le Secrétaire général du Conseil constitutionnel⁴.

D'ailleurs, le Pr. Loïc Philip, président d'honneur de la Société française de finances publiques, très grand spécialiste de la question – faut-il rappeler ses nombreuses contributions et commentaires des décisions du Conseil constitutionnel concernant la matière financière⁵, le titre de ses ouvrages⁶, et de ses Mélanges⁷..., nous avait fait l'honneur de sa présence à cette occasion. Ses principaux domaines d'intérêts scientifiques portent sur les liens étroits qui ont été tissés entre le droit constitutionnel jurisprudentiel et les finances publiques en droit français. Les travaux de cet atelier portaient sur la constitutionnalisation du droit et de l'économie des finances publiques. La Déclaration des droits de 1789 pose les grands principes du droit budgétaire et fiscal, comme le principe fondamental du consentement de l'impôt à l'article XIV et jette les bases du droit de la comptabilité publique, du contrôle en matière d'exécution budgétaire et de la responsabilité des agents publics à l'article XV.

Le texte de la Constitution du 4 octobre 1958 comprend pour sa part une énonciation des différentes lois intervenant dans la matière, comme les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale. Il affirme aussi un objectif : les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation des finances publiques qui s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. La définition de la ligne économique et financière d'un État relève-t-elle des fonctions traditionnelles d'une Constitution ? Ne faut-il pas aller plus loin et renforcer constitutionnellement d'autres objectifs comme la sincérité budgétaire, la transparence et le bon usage des deniers publics ? « Les lois de programmation des finances publiques » tel est le thème qui nous retient ce jour.

Avant de laisser la parole à ma collègue aixoise, le Pr. Céline Viessant, que nous remercions vivement pour sa venue dans les Flandres pour présider cette table ronde, je ne peux résister à l'envie de vous livrer de nouveau la définition « des finances publiques » donnée par Edgar Allix, dans son *Traité de science des finances* en 1931, page XI selon laquelle les finances publiques sont « les moyens par lesquels les personnes publiques (oui sa définition organique a un peu vieilli car nous sommes sous la III^e République et qu'il n'a pas encore intégré toutes les mutations de l'action administrative) se procurent les ressources nécessaires, poursuit-il, à la satisfaction des besoins collectifs auxquels elles sont chargées de pourvoir (mais sa définition matérielle est toujours pertinente autour de la notion d'intérêt général) », ce qui fait de cet auteur, un acteur incontournable de la doctrine classique en sciences des finances.

Quant à la définition, « de la programmation » c'est une méthode de détermination de la valeur que doivent prendre différentes variables pour aboutir à une situation d'optimum, compte tenu de contraintes exprimées par l'équation. En effet, les exécutifs nationaux doivent désormais mettre en place des mécanismes de correction si les conseils budgétaires indépendants identifient en exécution des écarts par rapport aux objectifs structurels fixés lors de la préparation budgétaire, la correction est exigée si l'écart excède 0,5% au cours d'une année ou 0,25% durant deux années consécutives. La lecture française de cette exigence démontre toute la difficulté de la mise en œuvre de celle-ci. Lorsqu'on parcourt la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014, à son article 3, le solde public structurel programmé de la France pour 2017, nouvelle exigence posée par les textes européens par rapport à la détermination d'un PIB potentiel⁸, était -1,3% du PIB. Lorsqu'on parcourt la loi de finances initiale pour 2017⁹, à son article liminaire, le solde public structurel prévisionnel de la France pour 2017 était -1% du PIB. La lecture du compte rendu du conseil des ministres du 28 septembre 2016 « confirme la maîtrise de la dépense publique dont le rythme continuera d'être nettement en deçà de sa tendance historique ». Lors de l'examen de la loi de règlement pour 2017 du 25 juillet 2018¹⁰, à son article liminaire, le solde public structurel exécuté de la France pour 2017 est -2,2% du PIB, soit un écart de 0,9 points par rapport à la loi de programmation de 2014. Toutefois, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), conseil budgétaire indépendant au sens du TSCG, n'appelle pas à la mise en place de mesures de correction car il constate que « le déficit structurel estimé pour 2017 est identique

⁴ J. MARTINEZ, « Droit constitutionnel et normativité économique : de la norme économique » au pouvoir de l'économie », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 57, oct. 2017, pp. 129-141.

⁵ V. not. L. PHILIP, « Notion d'impositions de toutes natures », in L. FAVOREU, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, p. 50-67 ; L. PHILIP, « Note sous décision n° 79-110 DC », *RDJ*, 1980 ; L. PHILIP, « Loi organique relative aux lois de finances », in L. FAVOREU, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, p. 704-720.

⁶ L. PHILIP, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, *Economica*, 1999, 112 p. ; L. PHILIP, *Droit fiscal constitutionnel*, *Economica*, 2014, 154 p.

⁷ Collectif, *Constitution et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, *Economica*, Paris, 2005, 622 p.

⁸ L'évaluation de la situation structurelle financière des administrations publiques s'effectue en éliminant les données conjoncturelles. S'il y a un déficit public structurel, cela signifie qu'il existe une accoutumance chronique à ce que les recettes fiscales et non fiscales soient inférieures aux charges publiques. Le déficit public effectif est la somme du déficit public structurel, du déficit public conjoncturel et des mesures exceptionnelles prises suite à une récession, un événement climatique, un acte terroriste, etc. Le déficit public structurel, indice retenu par le droit de l'Union européenne et transposé en droit interne français par la LOPGFP du 17 décembre 2012, est devenu un enjeu majeur des finances publiques. Toutefois, des interrogations sur ses modalités de calcul persistent. En 2016, le déficit structurel français était estimé à 2,6% du PIB par la Commission européenne, à 1,8% par l'OCDE et à 1,9% par le FMI... Le déficit public structurel est mesuré grâce à un indicateur qui est le PIB potentiel. Elle correspond au niveau optimal de production qu'un État peut obtenir sans accélération de l'inflation. Les méthodes et les résultats divergent sensiblement, et cela influence le calcul final du déficit public structurel. Ces incertitudes quant à son calcul expliquent que le déficit public effectif ne tenant pas compte de la conjoncture soit privilégié par rapport au déficit public structurel.

⁹ L. n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, *JORF*, 30 déc. 2016.

¹⁰ L. n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, *JORF*, 26 juillet 2018.

Dossier

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

à celui figurant dans la loi de programmation «... de janvier 2018 ! En effet, la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018, à son article 3, prévoit que le solde public structurel reprogrammé de la France pour 2017 est -2,2% du PIB alors que ce texte vient programmer la trajectoire des finances publiques pour les années 2018 à 2022, donc postérieures ! Comme le souligne le HCFP dans son avis, « l'écart entre ce solde structurel et celui affiché, pour le même exercice, dans la nouvelle loi de programmation préparée et votée quelques mois seulement auparavant, ne pouvait être que réduit »¹¹. Comment cette loi de programmation peut-elle reprogrammer ce qui vient d'être exécuté ? Fort étonnamment, lorsqu'on parcourt le projet de loi de finances pour 2019, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale, le 24 septembre 2018, à son article liminaire, on y apprend que le solde public structurel de la France pour 2017 s'est détérioré à - 2,3% du PIB alors que l'exercice est définitivement clos depuis deux mois ! On y perd son latin. C'est la démonstration parfaite, effectuée par les autorités françaises, que les méthodes et les résultats divergent sensiblement, d'une majorité politique à l'autre, d'un directeur du budget à l'autre¹², comme cela est le cas d'une institution internationale à l'autre, selon les hypothèses retenues et les modalités de calcul utilisées dans cette équation mathématique complexe de détermination du solde public structurel...

Comment ce tour de prestidigitation a-t-il été opéré par la France ? Est-ce initialement la situation la plus favorable qui a été retenue ? La meilleure possible en fonction des conditions données conformément à la définition d'un *optimum* ? Comment de tels positionnements ont-ils pu être admis par la Commission européenne ? N'entret-on pas dans le cadre « d'un écart important » au sens du droit de l'Union européenne par rapport à la trajectoire financière publique initialement définie ? Quid de l'écart constaté en loi de règlement ?

La notion clef de notre réflexion viendrait donc du latin *optimus* qui signifie « le meilleur », superlatif de *bonus* ce qui est « bon » pour les finances publiques française. Mais que faire du concept de « finances publiques saines » au sens du droit de l'Union européenne ? Quid du *malus* ? La France ne devait-elle pas mettre en œuvre des « mécanismes de correction » au sens du droit de l'Union européenne et de la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 au regard de cet « écart important » constaté en loi de règlement ? Comment est-il possible d'admettre qu'une loi de programmation des finances publiques, qui couvre une période postérieure, vienne retoucher les données d'une période antérieure afin de permettre au Gouvernement de ne pas mettre en œuvre les mesures de corrections exigées par le droit en vigueur ?

Les contributeurs de ce séminaire y reviendront très certainement ! L'optimisme budgétaire c'est bien, mais attention l'excès d'optimisme c'est l'insincérité budgétaire programmée et le défaut d'optimisme c'est l'impopularité politique assurée... Si je dispose encore de quelques lignes d'écriture pour conclure, permettez-moi de vous livrer les réflexions d'un publiciste de renom, membre de l'Institut, qui, dans son étude sur les lois de programme publiée aux P.U.F., dans le cadre d'un mémoire rédigé pour son diplôme d'études supérieures de science politique, soutenu le 19 octobre 1963 à la Faculté de droit de Paris, Pierre Delvolvé écrivait ces lignes : « en droit ou en fait, l'application des lois de programme a été réduite : elles ne couvrent pas tous les crédits publics et elles ne peuvent imposer aucune obligation ». Alors que nous fêtons le dixième anniversaire de la naissance des lois de programmation des finances publiques, peut-on réellement considérer qu'elles imposent une obligation juridique et qu'elles se distinguent des lois de programme ? ■

¹¹ HCFP, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017*, n° 2018/02, 18 mai 2018.

¹² Cf. compte rendu du conseil des ministres du 21 décembre 2016. Il est mis fin, à sa demande, aux fonctions de M. Denis MORIN, directeur du budget, à compter du 2 janvier 2017 ; Mme Amélie VERDIER, inspectrice des finances de 1^{ère} classe, est nommée directrice du budget, à compter du 2 janvier 2017. Quelques mois plus tard, les élections législatives françaises qui désignent les députés de la XV^e législature de la Ve République ont eu lieu les 11 et 18 juin 2017. Ces élections font suite à l'élection présidentielle qui s'est déroulée les 23 avril et 7 mai 2017.