



Hugo DEVILLERS

Maître de conférences en droit public à l'Université Paris 13

Le périmètre des normes de dépenses de l'État

Mots-clés : finances de l'État - normes de dépense - loi de programmation des finances publiques - sincérité budgétaire - transparence budgétaire - soutenabilité

La loi de programmation des finances publiques pour 2022-2018 a redessiné le périmètre des normes de dépenses de l'État. Cette réforme qui s'appuie sur les expériences passées prévient les contournements budgétaires de manière plus réaliste. Au-delà du tracé, c'est l'application concrète de la norme à périmètre constant – ce dernier étant retraité des « mesures de périmètre » – qui en fait un outil efficace au service de la transparence et de la soutenabilité budgétaires.

Derrière le conflit qui a opposé l'Italie à la Commission européenne à l'automne 2018, surgit la difficulté de concilier l'encadrement de la trajectoire budgétaire avec les exigences démocratiques. Si les normes budgétaires, qui découlent essentiellement de la construction européenne, détonnent dans les traditions de certains États¹, elles conditionnent pourtant la stabilité du système monétaire et doivent, autant que possible, être intégrées dans leur ordre juridique interne. L'objectif à moyen terme (OMT) élaboré *ex ante* par chaque pays concrétise la courbe suivie, avant d'être décliné, selon ses propres procédures institutionnelles, dans divers seuils de dépenses applicables aux administrations publiques qui le composent : État, collectivités infra-étatiques, voire, système de sécurité sociale. Tel est, en France, l'un des objets des normes de dépenses qui encadrent,

agrégat par agrégat, le volume des crédits budgétaires qui peuvent être dépensés, dans un champ donné et pour une période pluriannuelle donnée. Ces règles, qui portent chacune sur un périmètre spécifique, sont inscrites dans la loi de programmation des finances publiques, dont la dernière couvre la période 2018-2022. En dépit de son absence de valeur juridique contraignante, celle-ci recèle une véritable signification politique et symbolique.

Le texte récemment adopté opère une transformation du périmètre des normes de l'État en substituant la norme de dépenses pilotables et l'objectif de dépenses totales aux anciennes normes en volume et en valeur. Très peu contraignante en 2003, la norme « zéro volume » qui gelait l'augmentation des dépenses en euros constants (*i. e.* corrigés de l'inflation) ne portait que sur un périmètre relativement restreint. Ac-

¹ R. Hertzog, Dette publique : le remède n'est pas dans la Constitution, *G&FP 2018*, n° 4, p. 40, spéc. p. 47 : « Cette logique est si contraire au génome des politiques économiques et budgétaires de la plupart des États-membres de l'UE que l'accumulation de textes et procédures de tous ordres n'a pas réussi à infléchir suffisamment le comportement d'une majorité d'entre eux ».

compagnée par la suite d'une norme « zéro valeur », qui bloquait l'augmentation des dépenses en euros courants, ces règles progressivement inscrites dans les premières lois de programmation des finances publiques ont bon an mal an acquis une véritable portée. Visant à orienter les décisions budgétaires, la norme de dépenses de l'État a tout à la fois alimenté un enjeu de souveraineté parlementaire – il est vrai assez limité en raison de l'absence de force juridique contraignante – et entraîné des transformations pratiques au sein de l'administration, puisque sa mise en œuvre coïncide avec l'émergence de la RGPP, la MAP et, désormais, l'objectif AP 2022². Au regard de cette histoire récente, ce n'est pas uniquement la sévérité de la trajectoire des nouvelles normes, exprimée en milliards d'euros pour chaque année jusqu'à 2022, qui frappe l'observateur ; par son apparente complexité, son foisonnement énumératif et sa logique réaliste, le nouveau périmètre de la norme et de l'objectif de dépenses suscite la curiosité et appelle l'analyse.

La question du périmètre de chaque règle limitant les dépenses publiques est plus essentielle qu'il n'y paraît, et semble insuffisamment débattue. Ceci est plus vrai encore s'agissant du périmètre des normes de dépenses de l'État, qui, seul, fait l'objet des développements qui suivent. Le choix d'exclure de l'analyse le champ des autres normes de dépenses, notamment de la

Sécurité sociale, peut certes être contesté ; à cet égard, l'entrée en vigueur du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) le 1^{er} janvier 2013 accélère le mouvement pluriannuel de programmation des finances publiques et renforce l'intégration des budgets de l'ensemble des administrations publiques. Mais plus encore peut-être que le champ de la Sécurité sociale ou celui des collectivités territoriales, le périmètre des normes de l'État alimente des enjeux de transparence, de sincérité et de démocratie. Nul ne conteste que le vote du projet de loi de finances revête, au moins dans l'opinion publique, une plus grande signification que celui de la loi de financement ou d'un budget local. Les enjeux démocratiques y sont comme exacerbés puisque les choix budgétaires y ont davantage de latitude pour s'exprimer.

Dès lors, la transparence de l'information financière, fondement de la sincérité budgétaire et base de la démocratie parlementaire constitue un impératif catégorique que, selon son tracé plus ou moins élastique, le périmètre de la norme de dépense de l'État renforce ou affaiblit (I-). Mais une fois le périmètre de la norme établi, encore faut-il s'assurer que le Gouvernement n'instrumentalise pas les outils budgétaires à sa disposition pour placer le plus de crédits possibles hors de ce périmètre, d'où la règle, essentielle, du périmètre constant (II-).

1 Un périmètre opportunément redessiné

Le périmètre des normes de dépenses de l'État a été tracé par tâtonnements successifs. Le Gouvernement a toujours eu tendance à exclure un certain volume de crédits du champ de la norme afin d'en assurer artificiellement le respect. Toutefois, la nécessité d'obtenir une information budgétaire sincère et fidèle plaide pour que le périmètre comprît certaines des dépenses les plus sensibles, ce qui a conduit les institutions financières et le Parlement à réagir successivement à ces tentatives de contournement (A). La dernière loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 aboutit à une solution à la fois ferme et réaliste, qui semble pouvoir éviter la plupart des instrumentalizations budgétaires connues par le passé (B).

A. Les réactions engendrées par la pratique du contournement budgétaire

Les pouvoirs publics essaient régulièrement de faire échapper certaines dépenses à l'ap-

plication d'une norme de dépenses. La norme de croissance nulle en volume – c'est-à-dire en euros constants – a émergé en 2003 et visait à stabiliser les dépenses par rapport à l'inflation. Cette norme initiale au large périmètre s'est rapidement vu adjoindre une norme de dépense en valeur, à euros courants, plus stricte mais au contour plus étroit. Pour échapper à l'application de ces règles, le Gouvernement a été tenté de détourner les outils budgétaires, ce qui a été critiqué par les institutions financières et a suscité les réactions des pouvoirs publics, prémisses de réformes plus récentes.

1. L'application balbutiante de la première norme « zéro volume » (l'évolution des dépenses devait suivre l'inflation) a, paradoxalement mais logiquement, incité le Gouvernement à exclure d'importantes dépenses de son périmètre³. L'une des pratiques couramment mobilisées à cette fin par les pouvoirs publics consistait à déléster le budget général de certaines dépenses au profit d'une entité tierce dotée d'un budget autonome,

² M. Leroy, Le gouvernement européen par la rigueur budgétaire, *G&FP* 2018, n° 4, p. 21, spéc. p. 27.

³ Dans un sens similaire, F. Kruger, Où mènent les débats récents sur la sincérité du budget et des comptes de l'État, *AJDA* 2017, p. 1758.

tout en lui affectant une ou plusieurs taxes. Ces dernières n'étaient comptabilisées ni dans le budget général ni dans la norme de dépense dont le champ en épousait à peu près le contour et ne prenait pas en compte les recettes. Contrairement au financement classique de l'agence par des subventions pour charge de service public qui auraient été inscrites dans le budget de l'État, ce procédé permettait d'échapper artificiellement à la norme de dépense⁴. S'ensuivit la création artificielle et parfois désordonnée d'un grand nombre d'entités pourvues de budgets autonomes. Le Conseil des prélèvements obligatoires a consacré l'un de ses rapports à cette instrumentalisation, licite mais contestable, des outils budgétaires. En réaction, la loi de programmation des finances publiques du 31 janvier 2012⁵ a régleménté les taxes affectées. Elle fixe un objectif global de baisse de leur volume. Surtout, les taxes affectées à des opérateurs font, depuis lors, l'objet d'un plafonnement dont le niveau correspond aux ressources jugées nécessaires au fonctionnement normal de l'entité. La part du produit de la taxe supérieure à ce seuil est écartée pour être reversée dans le budget général. Le montant du plafond prévu dans la loi de finances initiale a été comptabilisé dans une nouvelle norme de dépense, dite « zéro valeur »⁶, qui a tendu vers un gel de la plupart des dépenses de l'État en euros courants. Plus contraignante, la nouvelle norme présentait une moindre envergure car son périmètre exceptait la charge de la dette et les pensions des fonctionnaires d'État⁷. Ainsi, à l'instrumentalisation budgétaire était opposée l'intégration non moins artificielle du plafond des taxes dans le périmètre de la norme, procédé qui présentait néanmoins la vertu de décourager le contournement de la charte de budgétisation. Par la suite, la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a élaboré une doctrine d'emploi des taxes affectées dont le principe fondateur, apparemment sévère – « la loi de programmation des finances publiques exclut expressément l'affectation de taxes » –, était assorti de considérables exceptions, notamment lorsque l'imposition présentait une logique de « quasi-redevance », ou lorsqu'elle participait d'une logique de mutualisation solidaire des risques. Même vidé de sa substance par ces dérogations, le principe signait la méfiance du législateur, alerté par les institutions financières, à l'égard des tentatives gouvernementales d'instrumentaliser les taxes affectées.

2. La Cour des comptes a stigmatisé d'autres instrumentalisation des outils budgétaires (les comptes d'affectation spéciale (CAS) et les programmes d'investissement d'avenir, principale-

ment) réalisées pour échapper aux normes de dépense. A quelque chose, malheur est bon : ces contournements ont alimenté la réflexion sur le contour du périmètre qui aboutira aux options retenues par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Jusqu'à récemment, les CAS étaient absents du périmètre de la norme zéro valeur, le CAS pension étant par ailleurs le seul à intégrer la norme zéro volume⁸. Une telle exclusion a ouvert la voie au transfert de dépenses initialement imputées au budget général vers certains CAS, dont une part au moins des dépenses devenait difficilement traçable. Ces manœuvres opportunistes ont été critiquées avec une vigueur peu habituelle par la Cour des comptes dans son rapport de 2014. « *Discretionnaires* », ces mouvements de crédits prospérant sur la « *porosité entre le budget général et certains CAS* », n'auraient visé qu'à contourner la norme⁹. La Cour a alors plaidé pour que les dépenses des CAS y soient comptabilisées, proposition que concrétisera largement l'actuelle loi de programmation des finances publiques.

Une autre faille ébréçait le périmètre de la norme de dépense. Les périmètres « zéro valeur » (devenue la norme de gestion) comme « zéro volume » (norme dite aussi « globale ») excluaient les dépenses exceptionnelles. Sans surprise, l'exécutif a tenté de faire passer certaines dépenses pour des charges exceptionnelles afin de les écarter de la norme. A cet égard, le Gouvernement a décidé de faire passer les programmes d'investissements d'avenir pour des dépenses exceptionnelles, situées, littéralement, « hors-norme ». Un tel contournement du périmètre était d'autant plus tentant qu'il n'entraînait pas, au sens propre, de débudgétisation ; les crédits correspondants étant bel et bien inscrits dans la loi de finances initiale. Toutefois, l'exclusion simultanée de ces mêmes dépenses du périmètre des normes en méconnaissait clairement la visée. Dans un rapport explicitement consacré à cette thématique, la Cour des comptes condamne ce dévoiement des outils budgétaires. Le versement en une seule fois des crédits budgétaires relatifs aux investissements d'avenir à des opérateurs ne pouvait constituer une dépense exceptionnelle dès lors que les organismes étaient chargés de verser les sommes en continu. La haute juridiction financière relève une atteinte au principe de sincérité¹⁰. En s'appuyant sur cette exigence, elle opère une interprétation constructive de la charte de budgétisation, et lui confère un effet vraiment utile.

⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013, p. 126.

⁵ JORF n°0001 du 1 janvier 2013 page 10 texte n° 2.

⁶ V. l'annexe 1 de la loi de programmation des finances publiques 2012, charte de budgétisation : « la charte présente cette année une évolution, liée à l'intégration en stock de certaines taxes affectées dans la norme de dépense. [...] Compte tenu de l'importance de la mobilisation de tous les acteurs pour le redressement des comptes publics, un suivi plus complet et plus systématique des taxes affectées, dans un contexte de plafonnement progressif de celles-ci, est apparu nécessaire et justifie la modification de la charte détaillée ci-dessous. L'adaptation du périmètre de la norme « 0 valeur » consiste notamment en la prise en compte de toutes les taxes affectées plafonnées en stock, et uniquement de ces dernières ».

⁷ M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, op. cit., p. 77.

⁸ « Sur l'intégralité du quinquennat, l'ensemble des dépenses de l'État (c'est-à-dire les dépenses du champ « 0 valeur », complété de la charge de la dette et des versements au CAS « Pensions ») ne progresseront pas plus vite que l'inflation ».

⁹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2013. Résultats et gestion*, mai 2014, p. 129.

¹⁰ Cour des comptes, *Le programme d'investissements d'avenir*, déc. 2015, not. p. 47 et s.

Les magistrats de la rue Cambon seront entendus par les pouvoirs publics. Les réactions successives aux tentatives d'instrumentalisation gouvernementales ont alimenté la réflexion sur les périmètres des normes de dépense. Les auteurs de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 se sont appuyés sur cette expérience pour élaborer deux nouveaux périmètres plus cohérents et mieux adaptés.

B. La création de périmètres renforcés et réalistes

Les réactions successives des institutions financières et du législateur suscitées par les tentatives d'instrumentalisation budgétaire ont nourri la réflexion et ont abouti à certaines des solutions retenues par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Les deux nouveaux périmètres qu'elle contient – norme de dépenses pilotables et objectif de dépenses totales – s'affinent et s'affirment. Leur contour apparaît plus réaliste, plus complexe aussi, et semble de nature à prévenir plus efficacement les tentatives de contournement budgétaire.

1. Les deux périmètres de dépenses redéfinis par l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 assimilent les ajouts successifs des années antérieures. Pour palier toute tentative d'instrumentalisation des outils budgétaires, le législateur a explicitement inscrit, soit dans la norme de dépenses pilotables, soit dans l'objectif de dépenses totales, les catégories de dépenses qui ont, par le passé, fait l'objet de manipulations et, notamment, les taxes affectées plafonnées, les CAS et les dépenses d'avenir. Il est vrai que la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 avait déjà intégré les taxes affectées plafonnées dans la norme de dépense et que celle de 2014 les avait encadrées ; sur ce point, la loi de programmation de 2018 n'innove pas. Toutefois, les dépenses des CAS et les investissements d'avenir trouvent dans la loi de programmation du 22 janvier 2018 une véritable réponse, inédite et univoque. Le principe est l'appartenance des CAS aux deux périmètres, sauf exceptions liées au caractère non-pilotable de certains d'entre eux (CAS « Pensions » et « Participations financières de l'État », ces derniers étant toutefois présents dans l'objectif de dépenses totales). Enfin, si les investissements d'avenir sont exclus de la norme de dépenses pilotables, ils réapparaissent clairement dans l'objectif de dépenses totales de l'État¹¹. En cela, et sans entrer davantage dans les détails, la loi de programmation pour 2018-

2022 constitue l'aboutissement heureux de tâtonnements successifs. La lecture de l'article 9 suscite un sentiment de complexité et de profusion puisque les exceptions à l'intégration ou à la non-intégration de certaines dépenses à l'une ou l'autre des deux normes sont expressément mentionnées¹². Mais ce souci de précision marque avant tout l'hostilité du législateur aux contournements de périmètre.

Ces nouveaux contours renforcent l'exigence de sincérité tout en en pointant l'ambiguïté consubstantielle. De manière générale, la sincérité peut apparaître comme un masque moralisant posé sur des exigences anciennes et éprouvées, tels que l'universalité budgétaire. En dépit du lien entre budgétisation et sincérité¹³, l'on peut toujours, avec le doyen Saïdj, questionner l'intérêt du concept par rapport à l'exigence de clarté budgétaire¹⁴. Toutefois, le principe de sincérité trouve une utilité singulière en matière de contour du périmètre des normes de dépense. On l'a vu, le fait de ne pas comptabiliser certaines dépenses dans la norme a pu, et peut encore, s'avérer formellement régulier, aucune norme de budgétisation précise n'étant violée. C'est en mobilisant le principe de sincérité que la Cour des comptes a pu stigmatiser l'instrumentalisation de certains outils budgétaires dans le but d'échapper à la norme de dépense. Dès lors, en rendant clair et univoque le contour des nouveaux périmètres, la nouvelle loi de programmation des finances publiques pour 2018, renforce le principe de sincérité. Mais ce faisant, et paradoxalement, elle en rendra l'utilisation par la Cour des comptes ou tout autre institution financière moins nécessaire.

2. La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 est plus qu'une simple synthèse des avancées successivement conquises depuis 2003. Indépendamment de la trajectoire chiffrée qui leur est appliquée, les nouveaux périmètres s'inscrivent dans une perspective plus réaliste. Initialement, la norme dite « zéro volume », limitait la dépense en euros constants et fut qualifiée de « totale » car elle comprenait l'ensemble des dépenses de l'État, puis fut dépassée par la norme « zéro valeur », en euros courants, dont le tracé, plus restreint, comprit les dépenses de l'État hors charge de la dette et versements au CAS « Pensions ». Après l'entrée en vigueur de la loi de programmation de 2018, le périmètre le plus large est désormais calculé en euros courants¹⁵ mais n'est plus soumis à une norme mais à un « objectif ». Plus fondamentalement, le périmètre le plus étroit est une norme de dépenses « pilotables ». L'idée selon laquelle

¹¹ Article 9, I de la loi de programmation des finances publiques.

¹² *Ibid.*

¹³ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. Audit, juin 2017, not. p. 15.

¹⁴ Saïdj, *Enjeux autour d'un principe controversé*, RFFP sept. 2010, p. 3.

¹⁵ Ce n'empêche pas le PLF d'établir des statistiques et des comparaisons sur la base du périmètre de la norme de dépense totale en euros constants (v. PLF 2019, p. 16..)

la norme de dépense la plus stricte doit s'appliquer aux crédits sur lesquels les pouvoirs publics exercent une certaine maîtrise n'est ni nouvelle ni absurde¹⁶. Mais la nouvelle norme met ce principe en œuvre avec davantage de réalisme. En effet, d'un côté, l'ensemble des budgets annexes passent pour la première fois sous norme ; à l'inverse, certaines dépenses sont expressément exclues, telles que les contributions du budget général au CAS « pensions », en raison de leur caractère peu pilotable, mais aussi, et c'est nouveau, les prélèvements sur recette en faveur des collectivités territoriales (PSR CT) et de l'Union européenne (PSR UE) que la loi de programmation des finances publiques 2012-2019 avait pourtant intégrés dans la norme¹⁷. L'annexe 4 de la loi de programmation de 2018 justifie cette exclu-

sion par la nécessité d'éviter les effets d'aubaine dus aux aléas du PSR UE. Si le PSR CT est, quant à lui, exclu des dépenses pilotables, c'est parce que « *le Gouvernement a fait le choix d'un nouveau mode de relation avec les collectivités locales, fondé sur une approche contractuelle* »¹⁸.

Malgré les critiques de la Cour des comptes, les périmètres de la norme et de l'objectif de dépenses prévus dans la nouvelle loi de programmation des finances publiques constituent une avancée, non seulement parce que leur tracé s'appuie sur les expériences passées, mais aussi parce que leur définition gagne en réalisme et en univocité. Il faut à présent déterminer comment, concrètement, le périmètre est mobilisé pour dire l'évolution des dépenses et servir de base à une maîtrise des finances publiques.

2 Une norme appliquée à périmètre constant

L'amélioration de la pratique budgétaire repose sur la comparaison des exercices dans le temps. Mais pour que la mise en perspective des données financières présente une véritable valeur explicative, la confrontation des données doit être analysée à périmètre constant¹⁹. Cela implique que les mouvements de crédits qui transitent d'une année sur l'autre entre le périmètre considéré et un autre champ de la sphère budgétaire publique soient neutralisés afin que la réalité de l'évolution de la dépense ne soit pas biaisée. Ainsi, le champ de la norme de dépenses pilotable et l'objectif des dépenses totales doivent être retraités des « mesures de périmètres », déplacements de crédits équilibrés en recettes et en dépenses entre le champ de la norme et un autre pan de la dépense publique, et qui doivent, selon les cas, être soustraits ou additionnés (A). La visée profonde du caractère constant du champ est de permettre la programmation pluriannuelle et d'assurer la soutenabilité du budget (B).

A. Les mesures de périmètre, garanties de la transparence budgétaire

L'article 51-2 de la LOLF dispose qu'une « *analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée* » doit être jointe au projet de loi de finances de l'année. Sur ce fondement, les mesures de périmètre sont additionnées ou soustraites du champ de la norme afin que la com-

paraison avec la dépense de l'année précédente présente une information réellement analytique. Il faut donc différencier le budget à champ courant, qui fait l'objet du vote du Parlement et expose strictement les recettes et les dépenses telles qu'elles sont autorisées, et le budget à champ constant qui, retraité des mesures de périmètre, est la matière d'une analyse globale et cohérente de l'évolution des finances publiques²⁰. Les mesures de périmètre ne sauraient être confondues avec les mesures de transfert qui sont des mouvements de crédits à l'intérieur du même périmètre.

1. Deux types de mesures de périmètre peuvent être distingués. Qualifiées de sortantes, les mesures de périmètre « *transfèrent à une autre entité une dépense que l'État assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer* »²¹. D'autres mesures de périmètre sont dites entrantes, lorsqu'il y a l'inscription au budget d'une dépense nouvelle auparavant financée par une autre entité, ainsi que les recettes d'un même montant, ou encore la transformation d'une dépense fiscale en dépense budgétaire. Dans le PLF pour 2019, les mouvements de crédits entre la Sécurité sociale et l'État sont particulièrement significatifs. Le transfert des tribunaux de l'aide sociale à l'État prévu par l'article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle²² constitue une mesure de périmètre entrante emblématique. Environ dix millions d'euros de crédits supplémentaires équilibrés en recettes seront ajoutés au budget de l'État et corrélativement suppri-

¹⁶ V. Rabault, *Rapport général sur le PLF 2016*, A.N., Commission des Finances, n° 3110, 8 octobre 2015, T. 1, p. 98

¹⁷ En réalité, les PSR CT étaient déjà passés sous norme depuis la loi de finances initiale de 2008, plusieurs années avant que la loi de programmation des finances publiques 2012-2019 ne l'inscrive dans la charte de budgétisation.

¹⁸ Annexe 4 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, préc.

¹⁹ Comme l'indique chaque projet de loi de finances dans son paragraphe consacré à la charte de budgétisation, « *l'analyse de la dynamique de la dépense entre deux exercices n'est possible que si le périmètre de cette dépense est comparable d'un exercice à l'autre* »

²⁰ Charte de budgétisation de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

²¹ PLF pour 2019.

²² H. Rihal, *La fin des juridictions de l'aide sociale*, AJDA, 2018, p. 2289.

més du budget de la sécurité sociale. Ce changement d'imputation budgétaire interne aux administrations publiques, qui, selon l'expression consacrée, « n'accroît ni ne diminue le niveau de la dépense publique », doit ainsi être neutralisé dans l'appréciation de l'évolution de la norme de dépense entre 2018 et 2019, à défaut de quoi pourrait être donnée l'impression inexacte d'une hausse massive des dépenses publiques.

Mentionnons une catégorie particulière de mesures de périmètre, qui relève uniquement d'un jeu d'écritures budgétaires entre les recettes et les dépenses à l'intérieur de la norme. Il en va ainsi de la transformation d'une dépense fiscale en dépense budgétaire « classique ». Il n'y a pas ici de mouvement de crédits entre le budget général et une autre entité, mais, comme la norme de dépense augmente à due proportion des recettes fiscales nouvelles, une mesure de périmètre entrante est nécessaire, et non une simple mesure de transfert. Un second exemple est plus révélateur encore par son mécanisme et les sommes engagées. La pratique des loyers budgétaires vise depuis 2009 à responsabiliser les services de l'État²³ dans leur occupation immobilière. Ceux-ci s'acquittent d'un loyer auprès du service des domaines, aujourd'hui la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), en consommant artificiellement les crédits dont ils sont préalablement dotés, sans procéder à aucun véritable décaissement – d'où son appellation de « budgétaire ». Les services occupants sont ainsi incités à optimiser les espaces qu'ils occupent. Critiqué depuis quelques années en raison de la faible variabilité des dotations concédées et de la charge de travail supplémentaire qu'il impliquait²⁴, ce système devrait être supprimé dès l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale pour 2019. L'abolition de ce procédé induit la réduction artificielle des crédits du budget général et doit impérativement faire l'objet d'une mesure de périmètre afin de neutraliser la diminution fictive des dépenses publiques par rapport au budget 2018. Cette mesure de périmètre s'élève à plus 882 millions d'euros, ce qui en fait l'une des plus significatives du PLF 2019 ; on voit que les enjeux de transparence financière sont tout sauf anodins.

2. Les mesures de périmètre améliorent la qualité et la transparence de l'information budgétaire. Néanmoins, leur utilisation peut être instrumentalisée en facilitant le respect des normes de dépenses²⁵ à la faveur d'une forme de détournement de procédure peu sincère²⁶. Cet abus dans l'utilisation d'un mécanisme sensé au contraire concrétiser les exigences contemporaines implique un étroit contrôle²⁷.

La surbudgétisation de mesures de périmètre entrantes peut le cas échéant compenser la sous-budgétisation d'autres dépenses d'une année sur l'autre. Ce fut le cas des APL, sous-estimés dans la LFI pour 2017, la sous-budgétisation étant « *minorée par la surbudgétisation d'une mesure de périmètre intervenue en 2016* »²⁸. Plus subtil encore, la Cour des comptes a notamment relevé que des dépenses auparavant prises en charge par des entités publiques peu transparentes avaient été inscrites dans le budget général. Il s'agit d'un progrès de la transparence budgétaire puisque, en intégrant le budget général, les crédits étaient désormais votés par le Parlement. Logiquement traitée comme une mesure de périmètre, ce mouvement de crédit n'a pas été équilibré en recette et en dépense, ce qui est pourtant la condition *sine qua non* de sa régularité. Une dernière catégorie d'irrégularité montre que c'est l'utilisation de la technique de la mesure de périmètre qui peut s'avérer abusive. Par exemple, l'État a compensé une exonération de cotisations sociales bénéficiant aux agriculteurs par un versement 480 millions d'euros à la Mutualité sociale. Cette dotation a été traitée comme une mesure de périmètre par le Gouvernement alors qu'elle n'était aucunement compensée par une augmentation concomitante et proportionnelle des ressources, conduisant la Cour des comptes à rappeler en mai 2018 que « *toute création d'une nouvelle exonération de cotisations faisant l'objet d'une compensation du budget général à la sécurité sociale constitue de fait une dépense nouvelle* »²⁹.

La règle du périmètre constant est la condition de la transparence des informations budgétaires. Ce n'est pourtant pas une fin en soi ; au-delà de l'aspect démocratique, c'est bien la soutenabilité budgétaire qui est visée.

B. La règle du périmètre constant, appui de la soutenabilité finances publiques

Le caractère constant du périmètre ou du champ de la norme conditionne la comparabilité des exercices dans le temps et la qualité de l'information financière ; à cet égard, l'existence d'un système budgétaire et monétaire européen cohérent, équilibré et viable dépend de ce réalisme statistique³⁰. Plus encore, le champ de la norme, méticuleusement retraité des mesures de périmètre, est le support de règles chiffrées qui s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle – là encore accompagnée par l'Union³¹ – de soutenabilité à moyen et long terme des finances pu-

²³ Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, JORF n°0017 du 21 janvier 2009, texte n° 3, §4.

²⁴ V., par exemple J. Giraud, *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, Annexe n° 27, Rapport PLF 2018, n° 273, Comm. fin. AN, 12 oct. 2017, pp. 42 ss. Le rapporteur reconnaît en même temps les potentialités positives des loyers budgétaires.

²⁵ La limitation des risques associés à la dette publique, RFFP 2016, n° 135, p. 219.

²⁶ J.-P. Camby, Pour le principe de sincérité budgétaire, RFFP sept. 2010, p. 157 : le principe de sincérité « sert à corriger des détournements de procédure ».

²⁷ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. Audit, op. cit., p. 237.

²⁸ *Ibid.*, p. 237.

²⁹ Sur ces deux derniers exemples, v. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, mai 2018, p. 128.

³⁰ Ce que l'on peut nommer « *cadre budgétaire intégré* », F. Martucci, La longue marche vers le cadre budgétaire intégré de la zone euro, RUE 2018, p. 157 ; G. Thoris, De l'utilité économique de la dette publique, préc.

³¹ M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, op. cit., p. 335.

bliques. Champ constant et pluri-annualité vont de pair : l'ensemble de ces principes et objectifs exigeants se nourrissent l'un l'autre et mettent les pouvoirs publics et la doctrine au défi de dépasser les cadres et périmètres préétablis.

1. Comme les deux précédentes, la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a été adoptée sur le fondement de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques³². Le contenu de la loi de programmation doit donc être lu à la lumière de cette loi organique, qui visait à concrétiser les objectifs de lutte contre le déficit budgétaire prônés par le Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG). Ces textes incitent les pouvoirs publics à s'engager au respect d'un objectif à moyen terme (OMT) soutenable³³, gage de la solvabilité de l'État et de la cohérence de la politique monétaire. Il est logique de retrouver cette même rigueur dans la trajectoire de la norme et de l'objectif de dépense, rigueur qui ne peut valoir qu'à champ constant. Concrètement, la norme de dépenses pilotable est fixée à 257,9 milliards d'euros en 2018, 259,5 milliards d'euros en 2019, 260,5 milliards d'euros en 2020, 262,5 milliards d'euros en 2021 et 264,5 milliards d'euros en 2022. Au-delà de l'apparence, ces seuils chiffrés – dont on rappelle la forte signification politique, à défaut de la valeur juridique contraignante³⁴ – sont plutôt sévères car ils sont fixés en euros courants, c'est-à-dire non corrigés de l'inflation. Ainsi, pour la première fois, une diminution de 1 % en volume à compter de 2020 est ciblée. L'objectif de dépenses totales est, quant à lui fixé, en euros courants à nouveau, à 425,4 milliards d'euros en 2018, 432,7 milliards d'euros en 2019, 438,7 milliards d'euros en 2020, 442,8 milliards d'euros en 2021 et 450,9 milliards d'euros en 2022. Mais le périmètre contenant des dépenses non-pilotables, la cible n'en est que plus difficile à atteindre. Dans ces conditions, la règle du champ constant est la clé de voûte du système de programmation pluriannuelle, puisqu'elle détermine la faculté d'apprécier « la réalité de la dynamique de la dépense³⁵ » et conditionne l'application sincère de la norme. Le respect du caractère constant du champ est d'autant plus essentiel que la remarquable fermeté de la norme avive les tentations de la détourner. Le respect par l'État des objectifs de la loi de programmation serait bien trop facile s'il lui était permis de comparer les exercices sans tenir compte de l'exclusion de certaines dépenses du périmètre de la norme³⁶, laquelle ne serait plus qu'une règle d'affichage politicien indifférente à la fuite des dépenses publiques. Le caractère

constant du périmètre confère son effet utile à l'outil politique que constitue la loi de programmation des finances publiques, d'essence pluriannuelle.

2. On remarquera par ailleurs que la règle du périmètre (ou champ) constant s'applique à l'ensemble des agrégats dont l'évolution est assujettie à des normes ou objectifs, à savoir : le taux de croissance des administrations publiques (qui sont « corrigées des changements de périmètre », article 8), l'objectif de dépense des régimes obligatoires de sécurité sociale et celui de l'assurance maladie, (établi « à périmètre constant », article 12), et l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (mesuré, là encore, « à périmètre constant », article 13). L'existence de ces contraintes – dont l'application contractuelle aux collectivités territoriales a pu être contestée puis validée³⁷ – puise sa source dans le droit de l'Union européenne, qui exige que soit tracée la trajectoire de l'ensemble des administrations publiques et non focalisée sur les seules dépenses de l'État. Dès lors, la gestion pluriannuelle poursuit la perspective de l'intégration de toutes les dépenses publiques³⁸.

3. Plusieurs conséquences doivent en être tirées. D'abord, le périmètre de la norme de dépenses de l'État devrait perdre peu à peu de son intérêt, au profit des normes applicables au périmètre budgétaire des autres administrations publiques. Ensuite, certains périmètres pourraient, sans nécessairement disparaître, être regroupés et accueillir de nouvelles normes de dépenses. La notion de champ constant et la pratique des mesures de périmètre perdraient alors de leur intérêt puisque le foisonnement de ces dernières est lié au passage, dans un sens ou dans l'autre, de crédits budgétaires entre l'intérieur et l'extérieur du champ de la norme. En unissant les champs de plusieurs normes, les mesures de périmètres, qui aujourd'hui traduisent le mouvement de crédits entre elles, n'auraient plus d'utilité. Par exemple, dès lors que les budgets de l'État et de la Sécurité sociale sont votés par le même Parlement, que les objectifs pluriannuels qui leur sont appliqués sont comparables³⁹ et que foisonnent les mouvements de crédits de l'un vers l'autre⁴⁰, une norme ou un objectif commun pourrait encadrer l'ensemble de ces dépenses, relativisant l'intérêt de nombreuses mesures de périmètre⁴¹, devenant de simples mesures de transfert. L'émergence de cette norme de dépense commune limiterait par ailleurs l'intérêt d'une fusion entre les lois de finances et les lois de financement de

³² JORF n°0294 du 18 décembre 2012, p. 19816, texte n° 1.

³³ V. l'article 2 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2022, préc.

³⁴ Cour des comptes, *La mise en œuvre de la LOLF, un bilan pour de nouvelles perspectives*, nov. 2011, p. 140.

³⁵ Loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

³⁶ La limitation des risques associés à la dette publique, préc.

³⁷ Déc. n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, cons. 6 ss., AJDA 2018, p. 132 ; AJCT 2018, p. 32, M. Houser.

³⁸ On reprend le terme d'intégration à la FONDAFIP, L'intégration financière publique, RFFP févr. 2014, p. 163 ; v. aussi M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, op. cit., p. 337.

³⁹ M. Leroy, *Le gouvernement européen par la rigueur budgétaire*, préc., p. 27.

⁴⁰ Il n'est que de citer l'emblématique transformation du CICE en diminution de charges sociales.

⁴¹ V. le PFL pour 2019, p. 23.

la sécurité sociale qui, tout en faisant son chemin⁴², bute contre les critiques fort pertinentes de ceux qui invoquent la différence de nature entre les crédits budgétaires de la loi de finances et les crédits évaluatifs de la loi de financement, en s'appuyant sur la tradition française d'unité et d'autonomie de la sécurité sociale⁴³.

Le périmètre de la norme et de l'objectif de dépenses de l'État retenu par la loi de programmation des finances publiques n'est pas anodin.

Héritier de réactions successives, il présente aujourd'hui un caractère réaliste plutôt satisfaisant. Mais tout dépend de l'utilisation que l'on en fait. La règle du périmètre constant, qui seule permet à l'application de la norme d'atteindre ses objectifs de transparence et de soutenabilité, n'est qu'un outil qui, à ce titre, fera toujours l'objet de tentatives de dévoiement. Situé à l'intersection de l'économie et de la politique, le droit budgétaire est décidément l'une des disciplines les plus vivantes qui soit. ■

⁴² A.-C. Dufour, Les lois de financement de la sécurité sociale à l'épreuve du Pacte budgétaire, *RFFP* nov. 2014, n° 128, p. 201.

⁴³ Benjamin Ferras, *RFFP* mai 2018, n° 142, p. 247.