

2) Les lois de programmation des finances publiques

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inscrit dans la Constitution que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». La première loi de programmation est datée du 9 février 2009 et porte sur les années 2009-2012. La loi actuelle est datée du 22 janvier 2018 et porte sur les années 2018 à 2022.

L'équilibre « *structurel* » des comptes des administrations publiques fait par ailleurs l'objet d'une règle¹ instaurée par le traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire.

[La loi organique du 17 décembre 2012](#) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques inscrit dans le droit français cette obligation née du TSCG et précise les dispositions de la Constitution relatives aux lois de programmation. Elle institue également un Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui fait l'objet d'une [fiche spécifique](#).

Cette fiche présente les dispositions des lois de programmation mettant en œuvre les obligations du TSCG, leurs autres dispositions et leurs difficultés d'application.

A) Les dispositions des lois de programmation qui mettent en œuvre les obligations du TSCG

Les obligations qui résultent du TSCG pour la France, notamment la règle d'équilibre structurel des comptes publics et le « *mécanisme de correction* », sont précisées dans une [fiche distincte](#). Elles sont mises en œuvre de la manière suivante dans les lois de programmation.

En application de la loi organique du 17 décembre 2012, la loi de programmation fixe « *l'objectif à moyen terme* » (OMT) des finances publiques tel que défini par le TSCG et dont le respect constitue la règle d'or : un déficit structurel de 0,4 % du PIB dans l'actuelle loi de programmation.

Elle détermine, sur la période de programmation (au moins trois ans), la chronique des soldes structurels annuels qui permet d'atteindre cet objectif, ainsi que les « *efforts structurels* » associés. L'effort structurel correspond à la différence entre la croissance potentielle et l'évolution des « dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes », qui est mentionnée dans le TSCG.

Les dispositions de la loi organique et de la loi de programmation relatives au mécanisme de correction précisent que le Haut Conseil des finances publiques est chargé d'identifier d'éventuels « *écarts importants* », au sens de la réglementation européenne (0,5 % du PIB sur

¹ Parfois appelée en France « *règle d'or* ».

un an ou 0,25 % en moyenne annuelle sur deux ans), entre le solde structurel constaté pour une année donnée et celui prévu par la loi de programmation pour cette même année.

Le Gouvernement doit alors exposer les raisons de cet écart et « en tenir compte » dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale « en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation ».

La loi de programmation pour 2018-2022 précise que ces mesures de correction permettent de revenir dans un délai maximal de deux ans à la trajectoire de solde structurel qu'elle fixe. Toutefois, la loi organique prévoit que le Gouvernement peut, dans un rapport annexé au projet de loi de finances, justifier, le cas échéant, « les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation ». Le HCFP exprime un avis sur ces mesures de corrections et, le cas échéant, sur ces « différences ».

B) Les autres dispositions des lois de programmation

Outre des dispositions relatives à la gestion des dépenses publiques (à l'évaluation des investissements par exemple) et à l'information du Parlement (remise de rapports), les lois de programmation comprennent des règles budgétaires chiffrées et des objectifs indicatifs.

Les « *règles budgétaires chiffrées* » prennent la forme, par exemple, de limites fixées au niveau ou au taux de croissance des dépenses, des déficits ou de l'endettement, en monnaie nationale ou en pourcentage du PIB, en valeur ou en volume. Une directive européenne du 8 novembre 2011 sur « les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres » précise leurs caractéristiques.

Elles doivent notamment prévoir « des objectifs cibles et leur champ d'application... le suivi efficace et en temps réel de leur respect...les conséquences d'un non-respect ». Si elles comportent des clauses dérogatoires, « elles prévoient un nombre limité de circonstances spécifiques... et des procédures strictes dans lesquelles le non-respect temporaire d'une règle est autorisé ». Un règlement du 21 mai 2013 ajoute que « les Etats membres mettent en place des organismes indépendants chargés de surveiller le respect des règles budgétaires chiffrées visées par la directive ».

Même si la frontière est imprécise, ces règles budgétaires se distinguent ainsi des objectifs indicatifs, ou des prévisions, par leur caractère plus contraignant, qui peut résulter du caractère limitatif des crédits votés, de dispositifs de pilotage en cours d'exercice, voire de mécanismes de correction en cas de dépassement des limites fixées.

1) Les objectifs indicatifs

a) *Le déficit effectif et la dette publique*

La loi de programmation détermine le déficit public effectif pour chaque année de la période couverte. Cet objectif annuel de déficit est indicatif car sa réalisation dépend de l'évolution de la conjoncture économique. Si celle-ci est moins bonne que prévu, le déficit s'en trouve mécaniquement aggravé.

Des mesures de redressement sont certes envisageables et parfois nécessaires pour le respecter, mais la dégradation de la conjoncture et des perspectives d'évolution des recettes est souvent perçue trop tard pour que des mesures suffisantes puissent être mises en œuvre.

Lorsqu'il s'agit d'une récession, comme en 2009, et même si celle-ci est anticipée suffisamment tôt, des mesures de rééquilibrage automatiques et immédiates des comptes publics sont non seulement difficiles à mettre en œuvre mais également peu opportunes car elles risquent d'aggraver la situation économique du fait de leur impact négatif sur l'activité.

Si la conjoncture s'avère, au contraire, plus favorable que prévu par la loi de programmation, un objectif de déficit effectif peut inciter à prendre des mesures de baisse des recettes et de hausse des dépenses publiques non soutenables à moyen terme.

C'est pourquoi, au niveau européen, la règle d'évolution du déficit structurel est de plus en plus importante par rapport à la règle d'interdiction des déficits effectifs excessifs (supérieurs à 3,0 % du PIB). Si cette dernière reste en vigueur, les délais impartis aux Etats pour sortir de la situation de déficit excessif sont souvent rallongés lorsque la conjoncture est trop défavorable.

L'évolution de la dette publique résultant principalement du niveau du déficit public effectif, elle ne peut constituer elle-même qu'un objectif indicatif.

b) Les autres objectifs indicatifs

La loi de programmation prévoit l'évolution de ratios de finances publiques en pourcentage du PIB, notamment le taux des prélèvements obligatoires et le poids des dépenses publiques. Ils sont seulement indicatifs car la croissance du PIB ne peut qu'être incertaine.

La loi de programmation comporte un objectif d'évolution des dépenses publiques, en valeur (2014-2019) ou en volume (2018-2022), qui est décliné par catégorie d'administrations publiques (centrales, locales, sociales). Si les dépenses de l'Etat sont, pour l'essentiel, soumises à des règles budgétaires, de même que les dépenses d'assurance maladie, il est actuellement impossible de fixer des objectifs contraignants à certains régimes sociaux (Unedic et régimes de retraite complémentaires). Les objectifs de dépenses des administrations sociales, s'ils constituent une innovation importante de la loi de programmation 2014-2019, sont donc seulement indicatifs.

L'objectif d'évolution des dépenses publiques dans leur ensemble est donc indicatif dans la mesure où certaines de ses composantes ne sont pas soumises à des règles contraignantes. Toutefois, si la croissance des dépenses publiques peut s'avérer plus forte que prévu dans la loi de programmation, par exemple du fait de ces régimes sociaux la baisse du déficit structurel est alors insuffisante et le mécanisme de correction est en principe enclenché, ce qui peut obliger à durcir les normes de dépenses.

La loi de programmation 2018-2022 plafonne le coût total des « *dépenses fiscales* » et des « *niches sociales* » en pourcentage des recettes, respectivement fiscales et sociales, majorées du coût de ces niches. Faute de dispositifs de pilotage en cours d'exécution, de suivi par un organisme indépendant et de procédure de correction en cas de non-respect, il s'agit d'objectifs indicatifs.

2) Les règles budgétaires

La trajectoire d'évolution du solde structurel constitue une règle budgétaire en raison de son suivi par un organisme indépendant et de l'existence d'un mécanisme de correction. Elle repose pour une large part sur la réalisation de l'effort structurel prévu dans la loi de programmation qui peut être considéré comme faisant également partie de la règle d'or.

La réduction du déficit structurel comme la réalisation de l'effort structurel reposent sur une disposition de la loi de programmation relative au rendement minimal des mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires et sur l'objectif d'évolution des dépenses publiques.

Le rendement budgétaire des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires (fiscaux et sociaux) décidées par le Parlement ou le Gouvernement² doit être supérieur à un montant minimal fixé par la loi de programmation³. Cette disposition a les mêmes caractéristiques que l'objectif d'évolution des dépenses publiques : le rendement constaté a posteriori des mesures nouvelles peut être inférieur à ce montant minimal mais, si la réduction du déficit structurel est alors insuffisante, le mécanisme de correction est enclenché, ce qui peut conduire à augmenter le rendement des mesures nouvelles ultérieures.

L'objectif d'évolution des dépenses publiques reposait surtout, jusqu'en 2017, sur les [normes budgétaires](#) de dépenses de l'Etat, notamment sur le « *budget triennal* » inscrit dans la loi de programmation ainsi que sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ([ONDAM](#)), qui ont les caractéristiques de règles budgétaires.

La loi de programmation 2014-2019 avait innové en instituant un « [objectif d'évolution de la dépense locale](#) » (ODEDEL), qui était indicatif. La loi de programmation pour 2018-2022 le transforme en une règle plus contraignante en prévoyant que l'Etat passera des contrats avec les principales collectivités locales où celles-ci s'engageront sur des objectifs de dépenses cohérents avec l'ODEDEL et qu'un mécanisme de correction, prenant la forme d'une baisse des concours de l'Etat, sera appliqué en cas de dépassement de l'objectif.

C) Les limites des lois de programmation

1) Une réduction insuffisante du déficit structurel prévu

Dans son avis du 24 septembre 2017, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a souligné que la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation 2018-2022 s'écarte des engagements européens de la France en retenant une réduction du déficit structurel inférieure au minimum requis par les règles européennes. Dans son avis de novembre 2017 sur le projet de loi de finances pour 2018, la Commission européenne a noté ce risque de non-respect des règles budgétaires mais, tant que la France n'a pas ramené son déficit effectif au-dessous de 3,0 % du PIB, c'est ce dernier objectif qui prime. Enfin, malgré les avertissements du HCFP et de la Commission, le Conseil constitutionnel n'a fait aucune observation sur la conformité de la loi de programmation avec les règles européennes. Il est probable qu'il n'en fera jamais.

En conséquence, le respect de la loi de programmation sera facile, d'autant plus que la réduction du déficit structurel sera probablement facilitée par une élasticité des prélèvements

² Ce qui exclut donc les mesures décidées par les collectivités territoriales.

³ Éventuellement négatif, ce qui correspond alors à une baisse des prélèvements obligatoires.

obligatoires au PIB supérieure à un, comme c'est souvent le cas dans les phases hautes du cycle économique. Le rôle du HCFP en sera conséquemment amoindri.

2) L'autorité supérieure des lois de finances annuelles

Le TSCG prévoit que la règle d'or et le mécanisme de correction « prennent effet dans le droit national des parties contractantes au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

La règle d'or et le mécanisme de correction, qui est « déclenché automatiquement » selon le TSCG, imposent au Parlement de voter chaque année des budgets qui respectent la trajectoire d'évolution du solde structurel fixée dans les lois de programmation des finances publiques qui doit elle-même respecter les recommandations formulées par le Conseil de l'Union européenne en application des règles du pacte de stabilité et de croissance (par exemple une réduction du déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an), si nécessaire en prenant des mesures de correction.

Il n'est toutefois pas certain que l'inscription de cette trajectoire d'évolution du solde structurel dans une loi de programmation en garantisse « le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires ».

En effet, le vote annuel du budget est une des principales prérogatives constitutionnelles du Parlement (« *principe d'annualité budgétaire* ») et les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ne peuvent pas imposer des plafonds de dépenses annuels au législateur⁴. A défaut d'une réforme constitutionnelle, leur portée réelle est donc limitée.

Dans une décision du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé que la ratification du TSCG implique le respect de la règle d'or et du mécanisme de correction par la France sans pour autant imposer une modification de la Constitution. En effet, leur « plein respect et pleine observance » tout au long du processus budgétaire national peut, selon lui, être garanti en s'appuyant sur les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, dont le contenu et la portée seraient précisées dans une loi organique.

Le Conseil constitutionnel a en effet rappelé que l'article 55 de la Constitution confère aux traités ratifiés une portée supérieure à celle des lois, y compris les lois de finances, que cette supériorité s'impose aux organes de l'Etat, y compris au Parlement, et qu'il incombe aux juridictions, notamment à lui-même, de la faire respecter.

Deux interprétations de cette décisions, dont les conséquences sur la portée des lois de programmation sont très différentes, sont possibles : selon la première, défendue par le Gouvernement auprès du Parlement en 2012, le principe d'annualité budgétaire ayant une valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel ne censurera jamais une loi de finances au motif qu'elle ne respecte par la loi de programmation ; selon la deuxième, moins crédible mais défendue par le Gouvernement français auprès des autorités européennes, le Conseil constitutionnel peut censurer une loi de finances au motif qu'elle ne respecte pas la loi de programmation et donc les obligations du TSCG, notamment si le HCFP exprime un avis en ce sens. Il ne l'a jamais fait en pratique, parfois malgré un avis très négatif du HCFP.

⁴ Cf. notamment un avis du Conseil d'Etat du 27 mars 2008 cité dans le commentaire publié par le Conseil constitutionnel sur sa décision du 9 août 2012.

En pratique, ce débat est toutefois assez vain si la loi de programmation peut prévoir une trajectoire incompatible avec les règles européennes sans que le Conseil constitutionnel n'y fasse obstacle, comme c'est le cas de l'actuelle loi de programmation (cf. plus haut).

3) L'autonomie de certaines administrations publiques

L'évolution du déficit public, effectif ou structurel, et l'effort structurel inscrits dans la loi de programmation concernent l'ensemble des administrations publiques.

Or les principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, certes dans les conditions prévues par la loi, leur donnent actuellement une grande liberté pour déterminer leurs recettes et leurs dépenses. L'Etat ne contrôle que les dotations qu'il leur verse et les impôts qu'il leur affecte, soit un peu moins de la moitié de leurs ressources. En outre, la « règle d'or » spécifique aux collectivités locales est compatible avec un déficit important en comptabilité nationale. Elles peuvent donc mener des politiques incohérentes avec les objectifs de la loi de programmation. Les règles introduites dans la loi de programmation pour 2018-2022 présentées plus haut ont toutefois pour objet de les rendre plus cohérentes avec les engagements nationaux relatifs aux finances publiques.

L'Unedic et les régimes complémentaires de retraite, gérés par les partenaires sociaux, disposent aussi d'une assez grande autonomie par rapport à l'Etat pour déterminer leurs cotisations et prestations. Leurs décisions doivent certes être agréées par l'Etat pour être étendues à toutes les entreprises, mais il est difficile pour un Gouvernement de refuser d'étendre les dispositions des accords interprofessionnels signés par les partenaires sociaux.

Les dépenses des hôpitaux et des opérateurs de l'Etat, donc leur déficit et leur endettement, peuvent aussi connaître des évolutions incompatibles avec la programmation des finances publiques, mais dans une moindre mesure car le contrôle exercé sur eux par l'Etat est plus strict et a été renforcé dans les dernières lois de programmation avec, par exemple, un plafonnement de leurs emprunts.

4) L'hétérogénéité des systèmes comptables

Les montants des déficits, dettes, dépenses et recettes des administrations publiques et de leurs sous-secteurs (administrations publiques centrales, locales et sociales) qui sont fixés dans les lois de programmation correspondent à l'application des normes de la comptabilité nationale pour enregistrer les opérations de ces organismes.

En revanche, les règles budgétaires de dépenses de l'Etat, l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie, les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif d'évolution de la dépense publique locale sont exprimés en appliquant les normes comptables spécifiques de ces organismes.

Or ces normes ne sont pas unifiées au sein du secteur public. La comptabilité budgétaire de l'Etat est en encaissements et décaissements alors que la plupart des autres organismes publics ont une comptabilité en droits constatés. Elles diffèrent en outre des normes de la comptabilité nationale. Celle-ci, par exemple, ignore les dotations aux amortissements et inclut les investissements non financiers dans l'estimation du déficit public alors que les systèmes comptables de la plupart des organismes publics imposent la comptabilisation de ces dotations aux amortissements et excluent l'ensemble des investissements de l'estimation du résultat.

L'INSEE publie des « *clés de passage* » entre les soldes de la comptabilité nationale et les résultats des systèmes comptables spécifiques de certains organismes publics, notamment l'Etat. Cependant, les clés publiées agrègent beaucoup de retraitements et leurs évolutions d'une année à l'autre, parfois importantes, sont difficiles à prévoir.

Il peut donc arriver que les objectifs de dépenses, de recettes et de déficit d'un organisme public soient respectés dans son système comptable propre mais pas en comptabilité nationale et que la programmation des finances publiques soit alors fragilisée.