



**HAL**  
open science

# La limitation juridique des déficits publics en France : avancée réelle ou rationalisation en trompe l'œil ?

Jérôme Charpentier

## ► To cite this version:

Jérôme Charpentier. La limitation juridique des déficits publics en France : avancée réelle ou rationalisation en trompe l'œil?. Xe Congrès international de droit constitutionnel – Séoul 2018, Jun 2018, Séoul, Corée du Sud. hal-03001505

**HAL Id: hal-03001505**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03001505v1>**

Submitted on 12 Nov 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La limitation juridique des déficits publics en France : avancée réelle ou rationalisation en trompe l'œil ?

Par Jérôme CHARPENTIER

Maître de conférences en droit public

Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation Et de l'État (IRENEE) (EA 3961)

Faculté de droit, économie, administration de Metz – Université de Lorraine

Près de 10 ans après le début de la crise financière qui a entraîné celle de la dette de la zone euro, les finances publiques françaises voient leur situation s'améliorer. La récente annonce d'un déficit des administrations publiques<sup>1</sup> passant sous la barre des 3 % du PIB pour atteindre 2,6 % du PIB<sup>2</sup> pour 2017 est en soi rassurante. Elle permet de renouer avec des niveaux de solde antérieurs à la crise financière. Le poids de la dette reste quant à lui toujours préoccupant : il est estimé à près de 97 % du PIB – pour atteindre environ 2 218,4 Md€ – et reste toujours en augmentation bien qu'à un rythme moins soutenu. Cette situation améliorée, qui n'en demeure pas moins fragile selon la Cour des comptes<sup>3</sup>, résulte en grande partie d'une conjoncture particulièrement favorable et de recettes supérieures à celles attendues<sup>4</sup>. Si l'on analyse un peu plus attentivement cette situation, il est possible de constater que les efforts en matière de limitation du déficit ont été relativement modérés depuis son creusement à partir de 2008. Les efforts ont essentiellement porté sur l'augmentation des recettes<sup>5</sup> contrastant ainsi avec le ralentissement modéré de la dépense<sup>6</sup>. De même, la dette persiste à augmenter au contraire de la tendance de l'ensemble des autres États européens. L'embellie des finances françaises n'écarte pas tous les risques financiers qui pèsent sur sa situation.

Cette amélioration doit donc être accueillie avec modestie : elle ne fait que rappeler les efforts qui restent à fournir avant d'accomplir l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques<sup>7</sup>. Cet objectif à valeur constitutionnelle demeure donc incertain, traduisant pour sa concrétisation les doutes qui pèsent déjà sur son essence même<sup>8</sup>. Plusieurs tentatives ont toutefois

---

1 Au sens de la comptabilité nationale. Elle comprend l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) ainsi que leurs établissements publics et les administrations de sécurité sociale (ASSO).

2 Selon l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). Cf. INSEE, *Informations rapides*, [en ligne], n°79, 26 mars 2018. [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/3375616/CN\\_APU\\_2017.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/3375616/CN_APU_2017.pdf), consulté le 30 avril 2018.

3 Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, [en ligne], 2018, p.34 et s. [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/RPA2018-Tome-1-integral\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/RPA2018-Tome-1-integral_0.pdf), consulté le 30 avril 2018.

4 *Idem*, p.27.

5 Notamment sur la période 2012-2016. Pour s'en convaincre, cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, [en ligne], 2017, p.37. [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-RSPFP\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-RSPFP_0.pdf), consulté le 30 avril 2018.

6 Qui bénéficie quant à lui d'une valorisation exceptionnelle en raison de la baisse des taux d'intérêt de la dette.

7 Il figure à l'article 34 avant dernier alinéa de la Constitution : « 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. » Cet article résulte de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, qui a révisé le texte constitutionnel.

8 Au-delà de la notion même d'équilibre des comptes qui est imprécise et qui a fait l'objet d'interprétations différentes, c'est bien le moment de sa concrétisation qui est tout aussi problématique. L'avant-dernier alinéa de l'article 34 est muet sur cette question.

tendu à lui faire dépasser le stade de la simple proclamation de bonne volonté pour lui donner une réalité tangible. Pendant longtemps, ces tentatives ne dépassèrent pas le simple stade de la proposition<sup>9</sup>. La seule entreprise couronnée de succès est paradoxalement due à l'évolution du contexte international et économique dans lequel évolue la France. Les événements qui sont intervenus depuis 2008 et plus particulièrement la crise de la dette des États de la zone euro, ont imposé aux États de la zone euro d'agir pour apaiser les doutes qui pesaient sur la soutenabilité de leurs finances. Il en a résulté la nécessité d'un signal fort donné par les États à destination des marchés financiers en démontrant leur volonté de maîtriser leurs finances publiques.

Ce signal prit la forme du Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG). Conclu le 2 mars 2012, ce traité a entraîné de nouvelles obligations pour les États qui sont toutes liées au seul but d'éloigner le risque financier qu'il soit exogène<sup>10</sup> ou endogène<sup>11</sup>. Ce souci apparaît très clairement dès son article 1<sup>er</sup> : « la situation budgétaire des administrations publiques [...] est en équilibre ou en excédent »<sup>12</sup>. Pour parvenir à cela, le Traité prévoit un renforcement des dispositions déjà existantes, notamment dans le pacte de stabilité et de croissance<sup>13</sup>. Il dispose notamment que les États doivent se fixer un objectif de déficit de moyen terme<sup>14</sup> qui doit être au minimum égal à 0,5 % du PIB<sup>15</sup> ainsi qu'une trajectoire pour y parvenir. En plus de renforcements procéduraux qui s'en sont suivis, le TSCG a induit pour les États une modification de leur ordre juridique de manière à y inscrire cet objectif. Ils devront transposer ces obligations dans leur ordre interne « 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 »<sup>16</sup>. À cette transposition dans l'ordre juridique doit s'ajouter celle d'un mécanisme automatique : il se caractérise non seulement par le fait d'être activé si les États dévient des objectifs qu'ils se sont fixés, mais aussi par le fait qu'il est placé sous la supervision d'un organe indépendant.

On le constatera donc aisément : le TSCG, lui-même conçu comme une réponse aux risques financiers auxquels sont exposés les États de la zone euro, est le fait générateur direct de l'actuel système français de limitation des déficits publics. Sa transposition dans l'ordre interne ayant été effectuée

---

9 On en tiendra pour particulièrement représentatif le projet de loi constitutionnelle n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques, déposé le 16 mars 2011, qui ne vit jamais la réunion du Parlement en Congrès, prélude à l'adoption de la révision.

10 Lié aux marchés financiers et notamment de la hausse des taux d'intérêt.

11 Lié à la maîtrise des déficits et à l'augmentation de la dette publique.

12 Article 3 1) a du TSCG.

13 Créé par les règlements européens n°1466/97 et 1467/97 du 7 juillet 1997. Le pacte de stabilité et de croissance fut modifié par deux mouvements de révisions. Le premier, dénommé « six pack », consista en 5 règlements (n°1173/2011 à 1177/2011 du 16 novembre 2011) et 1 directive (n°2011/85 du 8 novembre 2011). Il entreprit une profonde réfection du pacte que ce soit dans son aspect préventif ou correctif. Le second dénommé « two pack » consista en deux règlements (n°472/2013 et 473/2013 du 21 mai 2013) qui complétèrent la réfection entreprise en accentuant les contraintes portant sur les États.

14 Qui existait déjà avec le pacte de stabilité et de croissance pour les membres de la zone euro. Cet objectif figure à l'article 3 2 a du règlement n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

15 D'autres obligations, à l'instar de la réduction de la dette de l'ordre d'un vingtième par an pour les États dont la dette dépasse 60 % du PIB. Cf. Article 4 du TSCG.

16 Article 3 2 du TSCG.

par la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)<sup>17</sup>. Cette LOPGFP permet de donner une concrétisation à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, jusque-là délaissé, tout en satisfaisant certaines organisations internationales. Le FMI avait par exemple recommandé l'adoption d'une « règle budgétaire » afin de limiter la progression des dépenses<sup>18</sup>.

Ce système ainsi créé reprend à son actif certaines démarches qui ont été envisagées avant lui, créant ainsi une continuité conceptuelle. Ces approches communes singularisent la France, sans qu'elle ne soit seule<sup>19</sup>, notamment au regard d'autres États qui ont choisi d'autres formes de limitation des déficits. En effet, tirant parti des stipulations du traité, l'approche française sera concentrée autour d'un concept : la gouvernance. Là où le concept de gouvernement fait place à l'idée « d'autorité, de hiérarchie et de contrai[n]te »<sup>20</sup>, le concept de gouvernance s'y oppose. Ce dernier laisse une expression plus « souple » du pouvoir politique fondé sur la « coordination » des acteurs en vue « d'atteindre des objectifs »<sup>21</sup> définis collectivement. Cette conception particulière de l'exercice du pouvoir politique ne met ainsi plus l'accent sur la réglementation des comportements, caractérisés par un rapport « d'asymétrie, d'inégalité et d'unilatéralité »<sup>22</sup> idéalement incarné par la règle de droit. Elle repose au contraire sur leur régulation, c'est-à-dire en utilisant d'autres moyens pour « maintenir ou ajuste[r] » un comportement ou un système « en conformité à quelques règles ou normes »<sup>23</sup>. Cette figure de l'État régulateur qui souhaite parvenir à un équilibre global se retrouvera, d'une part, par l'utilisation de techniques associant les acteurs concernés, et d'autre part, en adoptant des normes juridiques assouplies. Le but que poursuit cette approche est d'atteindre les objectifs en incitant un comportement et non en l'imposant. L'idée est donc davantage de « piloter »<sup>24</sup> ou de « guider »<sup>25</sup> l'action publique, que de la commander. Ces idées de régulation et de gouvernance, dont la LOPGFP tire elle-même son nom, forment ainsi le cœur de l'approche française de limitation des déficits publics.

Le noyau même de cette maîtrise des finances publiques française est ainsi dual. Il repose premièrement sur un cadre et des mécanismes régulateurs, qui ont tous en commun de consister en des objectifs chiffrés. Deuxièmement, ces objectifs chiffrés représenteront l'horizon des valeurs à respecter pour les destinataires. Ils seront considérés comme les normes vers la concrétisation desquelles le comportement des différents acteurs doivent tendre. Autrement dit, l'accent sera mis sur l'autorégulation des destinataires. Il n'appartiendra qu'à eux, et à eux seuls, de définir les voies et moyens qui

---

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

18 V° sur ce point, FMI, « France 2012 Article IV Consultation », *IMF Country Report n°12/342*, 2012, p.46.

19 On constatera une approche comparable au Luxembourg. Pour s'en convaincre, cf. Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

20 P. LE GALÈS, « Gouvernance », in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p.300.

21 *Ibid.*

22 J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2017, p.303.

23 Définition de G. CANGUILHEM citée par, « Régulation », A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 1993, p.521.

24 A.-J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique. 2. Gouvernants sans frontières. Entre mondialisation et post-mondialisation*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2003, p.331.

25 *Ibid.*

permettront d'atteindre ces objectifs. On constatera donc parfaitement le changement par rapport aux voies traditionnelles qu'a pu emprunter la limitation des déficits, même en France<sup>26</sup>.

Cette identité du système français le singularise vivement de certaines approches traditionnelles centrées sur une règle d'or ou des mécanismes voisins. Si ces derniers usent d'objectifs, ils ne représentent pas le cœur de leur mécanisme de limitation des déficits et ne sont pas nécessairement formalisés par une norme juridique interne<sup>27</sup> : ils peuvent simplement figurer dans le programme de stabilité<sup>28</sup>. Cette originalité française pousse par conséquent à s'interroger sur la viabilité et la pertinence de cette différence au regard des impératifs auxquels elle prétend répondre. Ainsi, en privilégiant une approche différente dans le but d'associer les différentes administrations publiques aux efforts entrepris, ce système français remplit-il pour autant la tâche qu'il s'était donnée d'accomplir ? Autrement dit, il appartiendra de se demander dans quelle mesure, cette approche systématique propre à la France constitue un cadre juridique apte à concrétiser l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Ce point de vue amènera ainsi à s'interroger sur la perspective et l'approche française de la limitation des déficits publics, et plus particulièrement en s'appesantissant sur ses principales expressions, pour en saisir la spécificité (I). Cette singularité mise en avant devra ensuite être envisagée dans ses effets, afin de savoir si ce mécanisme peut prétendre à concrétiser réellement l'objectif d'équilibre des administrations pour lequel il a été conçu (II).

## I. Une approche régulatrice de la limitation des déficits publics

Le système français de limitation des déficits publics repose sur une approche régulatrice globale, qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques : elle met l'accent sur une association de différents acteurs bénéficiant d'une réelle autonomie juridique. Cette méthode n'est pas sans rappeler certains préceptes issus de doctrines de gestion et plus particulièrement celle du *New Public Management*<sup>29</sup>. Cette doctrine de gestion, qui promeut le rapprochement de la logique de gestion privée et celle de l'État, implique un véritable changement de mentalité dont l'ensemble du droit des finances publiques français est entièrement empreint<sup>30</sup>. Ayant au préalable promu une autonymi-

26 S'agissant notamment des collectivités territoriales. Celles-ci sont soumises à une règle d'or prévue à l'article 1612-4 du code général des collectivités territoriales. Elle impose ainsi que les sections de fonctionnement et d'investissement doivent être en équilibre réel. Elle implique aussi le remboursement de l'emprunt par des ressources définitives et non grâce à la contraction d'un nouvel emprunt.

27 Ils peuvent être conçus comme de simples annexes à la loi de finances. Pour l'exemple de l'Allemagne cf. §9 de la loi *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* du 8 juin 1967. V° également, Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Bundesregierung - Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021*, Drucksache 18/13001 du 11 août 2017.

28 Comme dans le cas de la Belgique. Un accord de coopération renvoyant aux obligations de chaque collectivité *infra* étatique.

29 Dans le même sens, cf. A. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres. Cours au collège de France*, Paris, Fayard, coll. « Poids et mesures du monde », 2015, p.228,

30 C'est là l'une des principales innovations énoncées par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et surtout la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) concernant les finances de l'État. Elles reposent toutes deux sur des approches par objectifs qu'elles mettent différemment en valeur. S'agissant de la LOLF, chaque objectif est associé à un programme, divisé en différents indicateurs (sous-objectifs) qui sont les repères pour la gestion des managers. Ces derniers restent en tout état de cause libres de gérer comme ils le souhaitent, et ne sont pas liés par ces objectifs. Cette application des préceptes du *New Public Management* irrigue l'ensemble des finances

sation de différentes entités publiques, cette doctrine postule pour leur pilotage sans pour autant réduire leur autonomie<sup>31</sup>. Cette approche, qui est au cœur de la gouvernance des finances publiques<sup>32</sup> a également été retranscrite s'agissant du mécanisme de limitation des déficits, qui ne fait qu'en constituer le complément utile. On le constate donc, les frontières entre la gestion privée et publique s'entrecroisent, créant ainsi un système de limitation des déficits publics pétri de principes gestionnaires<sup>33</sup>.

Cette approche promet ainsi, comme dans le secteur privé, une gestion par des objectifs chiffrés<sup>34</sup>. Les objectifs serviront à piloter les actions et les comportements des diverses entités autonomes qui sont soumises à ce mécanisme ainsi que l'État lui-même et ses composantes<sup>35</sup>. Ces objectifs seront portés par une norme juridique précise qui sera réduite à son plus simple instrument : ce dernier servira de tracé « non-autoritaire »<sup>36</sup> visant à orienter l'action des différentes entités autonomes. Autrement dit, l'approche régulatrice des finances publiques induira le recours au pilotage des finances publiques (B) adaptant à ses besoins la norme juridique. Afin de permettre d'utiliser cette méthode de pilotage, le choix du vecteur juridique qu'elle empruntera doit être soigneusement choisi. Il ne doit pas induire de contrainte, ce qui nuirait aux dogmes de gestion qui sont précisément fondés sur l'incitation. Par conséquent, le choix des pouvoirs publics repose sur le refus d'une contrainte constitutionnalisée (A) entraînant *de facto* l'utilisation d'une simple norme législative assortie de garanties procédurales.

### ***A. Le refus du recours à une contrainte constitutionnalisée***

Le fait d'user d'une approche spécifique centrée sur l'incitation et la coordination implique de procéder à des choix spécifiques en termes de vecteurs juridiques. Autrement dit, le choix de l'instrument juridique sera ce qui permet de concrétiser l'approche régulatrice par les objectifs. Cette solution impliquera ainsi d'expressément renoncer à l'usage du bénéfice de la hiérarchie des normes. La modification d'une norme supérieure aurait indéniablement amené à ce que les normes inférieures s'y conforment. À la place, le choix des pouvoirs publics français – aidés en cela par le Conseil constitutionnel français – s'est porté sur un dispositif législatif dont le fonctionnement est régi par une loi organique, qui n'impliquerait aucun rapport de sujétion d'une norme sur une autre (1). Il en

---

publiques françaises. On ne pourra qu'en venir à cette conclusion en constatant que la notion de performance structure toute l'application de la LOLF : elle s'apprécie au regard de l'accomplissement des objectifs qui ont été auparavant fixés par les responsables de programmes eux-mêmes. Pareilles approches sont indéniablement rattachables au *New Public Management*. La perspective adoptée par la loi de programmation des finances publiques vient donc compléter ces conceptions en s'inscrivant dans leur lignée. Il suffira pour s'en convaincre de voir qu'elle consacre la reconnaissance d'une liberté de gérer et la soumission à des objectifs non impératifs. Pour une comparaison, cf. C. HOOD, « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, p.4,

31 Cf. H. HOOD, *Idem*.

32 Sur ce sujet, cf. M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, 15<sup>e</sup> édition, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Manuel », 2016, p.49.

33 M. BOUVIER, « Loi de programmation pluriannuelle, équilibre des finances publiques et nouvelle gouvernance financière publique », *Les petites affiches*, 2009 n°16, p.52

34 C. HOOD, *Idem*.

35 On pensera notamment aux organismes divers d'administration centrale qui sont juridiquement et financièrement autonomisés de l'État (et constituant ainsi des budgets autonomes). On prendra pour exemple les universités.

36 Sur cette idée, cf. P. AMSELEK, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », in P. AMSELEK, *Études de droit public*, Paris, Éditions Panthéon Assas, coll. « Les introuvables », 2009, p.39 et s.

résulterait ainsi un système dont la logique serait fondée sur l'absence de contrainte mais qui, pour se conformer au TSCG, devrait l'aménager pour introduire des garanties quant à son respect (2).

### 1. Le choix d'un dispositif législatif

Les dispositions du TSCG qui doivent faire l'objet d'une transposition doivent viser à atteindre « l'équilibre ou [l']excédent »<sup>37</sup> de la situation budgétaire des administrations publiques. Cependant, ce but s'accompagne d'une méthode particulière. L'article 3 2° prévoit en effet que ces objectifs auparavant définis doivent faire l'objet d'une incorporation dans l'ordre juridique national par l'intermédiaire 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 garanties de quelque autre façon »<sup>38</sup>. Il en va de même pour le mécanisme de correction qui doit prévoir « la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre [...] ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions »<sup>39</sup> chargées de vérifier le respect de la trajectoire que l'État s'est assignée. Si chaque État se retrouve par conséquent maître de traduire les obligations résultant de ce traité, subsistait une réelle interrogation quant à la portée de ce dispositif et sur la manière dont il devait être transposé. Le TSCG imposait-il le recours à une norme contraignante – et notamment une règle d'or constitutionnelle – qui aurait une valeur juridique supérieure et qui lierait les lois de finances qui définissent le budget de l'État ? Ou bien d'autres moyens étaient-ils envisageables ? C'est précisément sur ces questions que la réaction du Conseil constitutionnel était attendue. Saisi par le Président de la République<sup>40</sup>, le juge devait se prononcer sur la compatibilité entre la Constitution et le TSCG, avant la ratification de ce dernier. La décision du 9 août 2012<sup>41</sup> qui en résulta modifia considérablement la portée du texte conventionnel, mais aussi celle du mécanisme qui devait être transposé.

S'étant plus particulièrement attardé sur l'article 3 2 du TSCG, le Conseil constitutionnel considéra qu'il offrait une « alternative »<sup>42</sup> quant à sa transposition en droit interne. Selon le juge deux voies, qui n'emportent pas les mêmes conséquences, s'ouvrent aux pouvoirs publics pour transposer le TSCG dans l'ordre national.

La première voie revient à transposer le dispositif prévu par le TSCG « au moyen de dispositions contraignantes ou permanentes, de préférence constitutionnelles »<sup>43</sup>, c'est-à-dire en faisant en sorte qu'il s'impose « dans l'ordre juridique interne »<sup>44</sup>. Pour le juge, pareille création d'une contrainte liant le législateur financier annuel implique une révision de la Constitution. Seule une révision de la Constitution permettrait d'assurer la prééminence entre d'une part, le dispositif appliquant le TSCG, et d'autre part, « [les] lois de finances et [les] lois de financement de la sécurité sociale »<sup>45</sup>. On comprend parfaitement la logique suivie par le juge. Une transposition contraignante du dispositif néces-

37 Article 3 1 a) du TSCG.

38 Article 3 2 du TSCG.

39 *Idem*.

40 Sur le fondement de l'article 54 de la Constitution.

41 Conseil constitutionnel, décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*.

42 Considérant n°19, de la décision n°2012-653 DC précitée.

43 *Ibid*.

44 Considérant n°20, *idem*.

siterait un aménagement de la hiérarchie des normes : soit en transposant directement dans la Constitution les règles issues du TSCG ; soit en créant un dispositif « supra-législatif » dont la Constitution préciserait la manière dont il s'imposerait aux lois de finances annuelles qui arrêtent le budget de l'État<sup>46</sup>.

La seconde voie serait tout à fait différente. Poursuivant sa lecture de l'article 3, il s'attarde sur les seconds membres de cette phrase issue du paragraphe 2. Selon lui, cette partie induirait que la transposition du dispositif prévu par le TSCG se fasse par l'intermédiaire de règles « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis d'une autre façon »<sup>47</sup>. Mais le juge, écartant la nécessité d'une révision de la Constitution, ne s'arrêta pas là. Il ajouta qu'en utilisant cette voie particulière de transposition, l'intégration du dispositif figurant à l'article 3 du TSCG ne pourrait pas être contraignant. Autrement dit, en choisissant de ne pas passer par la révision constitutionnelle, les règles contenues dans l'article 3 du TSCG ne s'imposeraient pas au législateur financier et donc, au budget de l'État : elles n'auront qu'une portée indicative. Le Conseil ira jusqu'à suggérer d'utiliser un outil juridique préexistant : les lois de programmation des finances publiques, dont le contenu devrait être mis en adéquation avec le TSCG<sup>48</sup>.

La genèse du dispositif français réside précisément dans cette interprétation de l'article 3 du TSCG et explique le choix qui a été retenu : celui de la voie de l'absence de contrainte. La loi organique du 17 décembre 2012<sup>49</sup>, reprenant à son compte les suggestions du Conseil constitutionnel, va donc introduire au cœur du fonctionnement de ce système une norme qui était quelque peu tombée en désuétude : les lois de programmation des finances publiques (LPPF). Ce sont en effet ces lois ordinaires<sup>50</sup>, qui sont adoptées pour une durée minimale de trois ans<sup>51</sup>, qui doivent permettre d'atteindre l'objectif de moyen terme que l'État s'est fixé pour lui-même et pour l'ensemble des administrations publiques. Sa vocation est l'encadrement et l'accompagnement des différentes administrations publiques vers l'atteinte des objectifs intermédiaires et de moyen terme. En privilégiant une approche législative, qui ne saurait lier ses destinataires – et au premier chef desquels se trouve le législateur financier annuel – sont donc revendiquées l'incitation et la coordination, illustrations d'une régulation par des instruments juridiques souples.

---

45 *Ibid.* Dans un souci de simplification de la démonstration, seules les lois de finances seront par la suite évoquées. Sauf mention contraire, les commentaires qui suivront seront applicables aux lois de financement de la sécurité sociale.

46 Sur cette question, cf. E. OLIVA, « La décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 », *Revue française de droit administratif*, 2012, p.1043.

47 Considérant n°19, *précité*.

48 Considérant n°24, *précité*.

49 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ci-après LOPGFP.

50 Pour une opinion différente, cf. F. QUEROL, « Le Conseil constitutionnel et la loi de programmation des finances publiques (quand les sages ne prennent pas l'exacte mesure du caractère intègre des finances publiques) », in *Le pouvoir, mythes et réalité. Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2014, Tome II, p.1075 et s.

51 Art. 3 de la LOPGFP.

## 2. Un choix logique assorti de garanties

Ce choix de ne pas modifier le marbre constitutionnel et *in fine* de ne pas lier le législateur financier annuel n'est que logique si l'on observe attentivement le cas de la France, ne serait-ce que d'un point de vue juridique<sup>52</sup>. Ce refus de consacrer une règle d'or en France n'est que la continuité d'une approche qui lui est spécifique. En effet, La France n'a jusqu'à présent jamais choisi de consacrer pour l'État de règle contraignante en matière financière. Dans sa Constitution ne figure qu'un simple objectif « d'équilibre des comptes des administrations publiques »<sup>53</sup> qui vise avant tout à guider le législateur financier, sans le contraindre<sup>54</sup>. Lorsque la France envisageait de modifier sa constitution, ce n'était nullement pour y inscrire une règle interdisant un déficit. Il s'agissait d'un dispositif spécifique qui reposait sur l'encadrement de l'action du législateur par un type de norme supra législative qui ne s'imposait que partiellement à lui<sup>55</sup>.

La souplesse et le refus de lier le législateur financier est donc un trait constant de l'ensemble des mécanismes qui préside les dispositifs créés par la France. Il n'est de ce fait guère étonnant que le système de la LOPGFP s'y inscrive. Cette souplesse s'agrémentait toutefois de garanties, qui sont au nombre de deux.

La première garantie est l'existence d'un mécanisme de correction qui tend à faire apparaître une hiérarchie indirecte<sup>56</sup>. En effet, ce mécanisme a pour but d'assurer que les lois de finances – qui ne doivent pas être conformes aux LPFP – respectent malgré tout la trajectoire de solde que ces dernières définissent. Si un écart est constaté entre l'exécution de la loi de finances et la trajectoire prévue par la LPFP – et que cet écart dépasse 0,5 % du PIB<sup>57</sup> – alors le mécanisme de correction est déclenché. Le Gouvernement doit « tenir compte de cet écart »<sup>58</sup> dans la prochaine loi de finances, sans que cette « prise en compte » soit clairement définie. Mais au-delà de cette seule prise en compte, ce déclenchement implique deux obligations tirées du principe du « *comply or explain* », c'est-à-dire qui imposent au Gouvernement de s'expliquer.

D'une part, le Gouvernement doit justifier cet écart dans un rapport : si la trajectoire imposée n'est pas respectée et qu'une déviation survient, alors le Gouvernement doit s'en expliquer.

D'autre part, le Gouvernement peut prendre des mesures de correction, qui devront respecter une amplitude ainsi qu'un calendrier fixés par la LPFP et devront être précisées dans un rapport annexé à la prochaine loi de finances. Si l'« ampleur [ou le] calendrier » de ces corrections diffère par rapport à ce qui est prévu par la LPFP, alors le Gouvernement devra s'en expliquer dans un nouveau rapport. On le voit donc, ce mécanisme s'il constitue une garantie, ne constitue qu'une obligation de se justifier : elle ne lie en rien les mains du législateur financier annuel.

---

52 Il s'explique aussi par des considérations politiques : le passage d'une majorité politique – favorable à une constitutionnalisation – à une autre – qui lui est hostile –, ainsi que la nécessaire association entre majorité et opposition pour une éventuelle révision constitutionnelle, rendait la constitutionnalisation incertaine. V° en ce sens, N. WAKIM, « Le Conseil constitutionnel approuve M.Hollande », *Le Monde*, 11 août 2012, p.8.

53 Article 34 avant-dernier alinéa de la Constitution.

54 Ce que le peu de référence par le juge constitutionnel ne fait que confirmer.

55 Nous proposons modestement au lecteur intéressé par la révision constitutionnelle avortée de 2011 de se reporter à notre article « La limitation des déficits publics dans la Constitution », *Politeia*, n°19, printemps 2011, pp.61-81.

56 M. HOUSER, *op. cit.*

57 Ou 0,25 % du PIB sur deux ans. Cf. article 23 de la LOPGFP.

58 Art. 23 de la LOPGFP.

La deuxième garantie, qui est là encore la stricte application du TSCG, prévoit la création d'un organe : le Haut Conseil des finances publiques. Ce Haut conseil est en quelque sorte le gardien de la bonne vertu financière du Gouvernement<sup>59</sup>. Son rôle est non seulement l'application des dispositions du TSCG, mais également la stricte concrétisation des idées promues d'une part, par la doctrine économique<sup>60</sup> et d'autre part, par les institutions internationales<sup>61</sup>. Ces dernières y voient tout particulièrement une bonne pratique à promouvoir, notamment au regard du rôle que le HCFP sera amené à jouer. C'est en effet lui qui se prononce sur la compatibilité des lois de finances<sup>62</sup> avec la trajectoire qui figure dans la LPFP ainsi qu'au regard des autres engagements de la France<sup>63</sup>. C'est également lui qui est chargé d'analyser l'écart entre la trajectoire prévue par la LPFP et la trajectoire effective, telle que cette dernière résulte de l'exécution de la loi de finances<sup>64</sup>. Il est donc lié au déclenchement du mécanisme de correction. Il est d'ailleurs associé à ce mécanisme d'une autre façon. La LOPGFP fait du Haut conseil, l'organe qui est chargé d'analyser le contenu des mesures qui seront prises par le Gouvernement pour compenser cet écart. Il s'agit donc d'un garant indépendant du vœu de bonne foi financière du Gouvernement.

Ces deux garanties ont en commun le fait qu'elles poursuivent un but de rationalisation de l'activité politique en limitant la capacité des représentants du peuple à revenir sur leurs vœux. On le constatera que ce soit en proposant une automatisation – bien que relative – de corrections pour revenir à la trajectoire que l'État s'est fixée, ou bien par la délégation à une entité indépendante constituée de spécialistes du contrôle de la vraisemblance des informations économiques qui sous-tendent l'ensemble du dispositif. Il s'agit ainsi de réduire ce que l'on pourrait appeler le "biais politique" afin de forcer les représentants du peuple à respecter leurs vœux, d'une part, par l'indépendance d'un organe et des compétences spécialisées, et d'autre part, par l'automatisme d'un mécanisme. Bien que – comme il sera vu plus loin – ce dispositif ne rationalise finalement pas la politique, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une tentative d'enserrer la volonté politique nationale dans un carcan.

Par le choix de cette souplesse normative et de garanties qui visent à se prémunir d'un non-respect politique, s'ébauche une tendance à la prégnance de considérations gestionnaire – au détriment de toutes autres – sur l'ensemble de ce mécanisme. Cette tendance ne se matérialisera pas seulement en

---

59 Un autre rôle, celui de garant de la sincérité de ce vœu sera quant à lui évoqué *infra*.

60 Pour un exemple : L. CALMFORS, « The Role of Independent Fiscal Policy Institutions », *CESIFO Working Paper*, n°3367, 34 p. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1775797](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1775797), page consultée le 23 avril 2018. V° encore, C. WYPLOSZ, « Fiscal Policy: Institutions versus Rules », *National Institute Economic Review*, Vol.191, n°1, pp.64-78.

61 Le HCFP fait ainsi partie de ces conseils budgétaires indépendants parés de nombreuses vertus selon les économistes du Fonds monétaire international ou encore l'OCDE. Ces conceptions étaient promues dans une période concomitante à la conclusion du TSCG : il est donc difficile de pas en voir le lien. Voir pour s'en convaincre, cf. X. DEBRUN, D. HAUNER, M. S. KUMAR, « Independent fiscal agencies », *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, n°1, pp.44-81 ; X. DEBRUN, « Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies », *IMF Working Paper*, n°WP/11/173, 2011. V° enfin, OCDE, Draft Principles for Fiscal Institutions, Annex : Drafts Country Notes, 33rd OECD Senior Budget Official Meeting, [en ligne], 2012, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49777912.pdf>, ainsi que son importante annexe : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20SBO%20Hand-Out%201%20ANNEX%20-%20Country%20Notes%20-%20revised%2029%20May.pdf>. Pages consultées le 23 avril 2018.

62 Art. 14 de la LOPGFP. La même chose vaut pour les lois de financement de la sécurité sociale.

63 Au titre desquels figurent notamment les programmes de stabilité ainsi que le TSCG.

64 Et qui figure à ce titre dans la loi de règlement.

observant la forme du mécanisme : elle n'en sera que plus tangible au regard du contenu de cette norme. Celle-ci est en effet le témoignage d'un parti pris méthodologique hérité des sciences de gestion. Elle s'exprime par le choix de piloter les finances publiques par des objectifs. Cette méthode ne faisant *in fine* qu'officialiser la prégnance de considérations gestionnaires dans ce système de limitation des déficits, traduit à sa mesure la mutation d'ensemble du droit des finances publiques.

### ***B. Le choix d'un pilotage des finances publiques par les objectifs***

Le choix d'une méthode axée sur le pilotage, qui s'exprimerait par l'intermédiaire d'une norme législative, implique non seulement de fixer une ligne de conduite pour le destinataire de la norme, mais aussi de lui laisser la liberté des moyens à mettre en œuvre afin de l'atteindre. Cette logique que suivra la limitation des déficits publics en France prendra corps par l'usage d'objectifs chiffrés. Ces nombreux objectifs constitueront autant de directions à suivre figurant dans la LPFP (1). L'application de cette méthode impliquera en contrepartie une totale modification du vecteur qu'elle emploie. Autrement dit, le choix du pilotage des finances publiques induit que la norme juridique qui sera utilisée comme vecteur sera déparée des caractères qui étaient traditionnellement les siens. La norme juridique sera ainsi réduite à son expression la plus simple, celle d'un instrument de tracé et de mesure doté d'une force normative atténuée. Cette vision réduite de la norme juridique, véhiculée par cette méthode de pilotage, démontrera ainsi une instrumentalisation de la norme juridique reléguée au rang de simple technique de gestion financière (2).

#### 1. Une méthode de pilotage par objectif

Contrairement à nombre d'exemples européens qui ont choisi de transcrire une véritable règle de droit dans leur constitution ou dans tout autre norme, la France a fait le choix de la programmation pluriannuelle de ses finances publiques. Cette programmation repose sur un principe relativement simple : il s'agit de concevoir une trajectoire prévisionnelle que devront respecter les finances publiques pour atteindre l'objectif de moyen terme que l'État s'est assigné<sup>65</sup>.

Les lois de programmation des finances publiques ont, quelle que soit leur version, eu pour but de constituer un outil de « pilotage »<sup>66</sup> des finances publiques – lorsqu'elles ne sont pas considérées tout

---

65 Ce choix n'est une nouvelle fois pas surprenant dès lors que l'on observe que la LOPGFP, qui est chargée de transposer les dispositions du TSCG dans l'ordre interne, ne fait que reprendre les lois de programmation des finances publiques, qui existaient depuis la révision constitutionnelle de 2008. Cette dernière ne faisant elle-même que prendre la suite des lois de programmes qui existaient auparavant. On ne sera donc pas surpris de constater que l'identité d'approche et de contenu entre les versions actuelles et anciennes des LPFP. Elle n'est, de plus, pas empreinte d'originalité : elle reprend à son compte une démarche déjà présente dans les programmes de stabilité dans le cadre pacte de stabilité et de croissance.

66 Cette revendication de l'utilisation de cet outil comme moyen de pilotage a été considéré comme l'une des nouveautés des lois de programmation des finances publiques dès leur création en 2008. Ce même avantage a été mis en avant dans les débats relatifs à l'élaboration de la LOPGFP, qui reprenait le dispositif des LPFP. Pour s'en convaincre, cf. l'intervention de Pierre MOSCOVICI, ministre de l'économie et des finances. Journal Officiel, Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 1<sup>ère</sup> séance du 8 octobre 2012, n°55, 9 octobre 2012, p.3351. Pour cette revendication dès les lois de programmation originaires, cf. P. JOSSE, C. WENDLING, A. VERDIER, S. GODEFROY, G. BAILLY, « Le budget triennal 2009-2011 : une étape décisive pour le pilotage de nos finances publiques », *La Revue du Trésor*, 2008, n°10, p.693 et s.

simplement comme une « boîte à outils »<sup>67</sup>. Leur but est de poser « orientations pluriannuelles des finances publiques » « pour chacun des exercices auxquels elles se rapportent »<sup>68</sup> le tout sur une durée d'au moins 3 ans<sup>69</sup>. Ces orientations sont conçues comme étant une liste d'objectifs qui ont pour but d'encadrer les différents aspects des finances publiques<sup>70</sup>. Ces objectifs visent à aboutir à un objectif de moyen terme – qui est le même que celui prévu par le programme de stabilité – incarné par un pourcentage de solde exprimé par rapport au PIB.

Les LPPF déterminent ainsi les différents soldes des administrations publiques dans leur ensemble, puis plus particulièrement de chacun de leurs sous-secteurs, ainsi que le niveau de dette publique<sup>71</sup>. Sont également prévues l'évolution des dépenses de l'État – à l'instar du budget triennal –, l'évolution prévisionnelle des objectifs de l'ONDAM et des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et enfin l'évolution des dépenses, du besoin de financement des collectivités territoriales et des versements de l'État à leur endroit. Les recettes sont également concernées car, outre l'évolution générale des prélèvements obligatoires, sont également concernées les dépenses fiscales ainsi que les impositions affectées à des entités autres que l'État<sup>72</sup>.

Ces objectifs, qui sont autant de directions que l'État a fixées, ne sont pas les seuls. Ces orientations se complètent par une autre catégorie d'objectifs : l'effort structurel. Cet indicateur sert à quantifier – et à limiter – les mesures nouvelles qui seront adoptées par les administrations publiques tout au long de la programmation. Autrement dit, il s'agit de maîtriser leur impact. On trouvera ainsi au sein de cet effort structurel, un effort relatif aux recettes<sup>73</sup> et un effort relatif aux dépenses nouvelles<sup>74</sup>, qui encadrent l'évolution des mesures nouvelles. L'ensemble de ce dispositif ayant été favorablement accueilli par certaines organisations internationales<sup>75</sup>.

Mais la principale nouveauté reste ailleurs. En application du TSCG<sup>76</sup>, et contrairement aux anciennes versions des lois de programmation des finances publiques, les cibles de solde, qu'il s'agisse de l'objectif de moyen terme ou bien de la trajectoire pluriannuelle, sont exprimées en termes de solde structurel<sup>77</sup>. Cette notion de solde structurel est en elle-même une profonde rupture avec les pratiques antérieures où seul le solde effectif – résultant de la différence entre les recettes et les dépenses d'une administration publique donnée – était retenu. Le solde structurel doit quant à lui représenter la situation réelle des administrations publiques, sans que ne soient prises en compte les effets de la conjoncture et les dépenses (ou recettes) qui y seraient liées. Il s'agit donc d'une mesure bien

---

67 Propos de Pierre MOSCOVICI, ministre de l'économie et des finances. Journal Officiel, Assemblée nationale, Compte-rendu intégral, 1<sup>ère</sup> séance du 8 octobre 2012, n°55, 9 octobre 2012, p.3351

68 Article 2 de la LOPGFP à comparer avec l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

69 Article 3 de la LOPGFP.

70 Dont on trouvera le détail aux articles 1 et 2 de la LOPGFP.

71 Article 1<sup>er</sup> de la LOPGFP.

72 Article 2 de la LOPGFP.

73 Que l'on retrouve sous le terme de « mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires ». V° pour un exemple, l'article 4 de la loi n°2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, du 22 janvier 2017.

74 Qu'elles soient relatives aux dépenses au sens classique du terme, mais aussi au sens des dépenses fiscales.

75 Satisfaisant ainsi certaines recommandations formulées par le FMI et qui ont été suivies par la France. Cf. FMI, « France 2013 article IV Consultation », IMF Country Report, No 13/251, p.22.

76 V° notamment l'article 3 1) du TSCG.

77 Article 1<sup>er</sup> de la LOPGFP.

plus contraignante pour les administrations concernées : sont considérés les efforts menés sans qu'ils ne soient occultés par les aléas de l'économie<sup>78</sup>.

Cet exercice de programmation repose donc sur les perspectives économiques et ce, de deux manières. D'une part, la programmation pluriannuelle est essentiellement tributaire des prévisions économiques<sup>79</sup> qu'implique une projection économique future. D'autre part, une grande partie de l'effectivité du dispositif français et du TSCG repose sur le calcul de la part structurelle du solde. Cette part structurelle n'étant pas observable directement, elle est le résultat d'estimations tirées de calculs économiques. La pertinence du dispositif repose donc en premier lieu sur des appréciations économiques qui ne sont pas "exactes" : elles peuvent donner lieu à des variations plus ou moins importantes<sup>80</sup> selon les exercices. Pour éviter que les hypothèses produites par le Gouvernement ne soient irréalistes voire délibérément faussées, la LOGPFP – appliquant en cela le TSCG – a prévu là encore l'intervention du Haut conseil des finances publiques. Son rôle sera une nouvelle fois d'être le garant de la sincérité des vœux de bonne gestion du Gouvernement : c'est en effet lui qui se prononcera sur les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent les LPFP et les lois de finances<sup>81</sup>. Son avis permettra donc de donner un avis indépendant et objectif sur les hypothèses économiques qu'a utilisées le Gouvernement, de même que la manière dont il va déterminer la composante structurelle du solde. Ainsi, le Haut Conseil joue un rôle central dans l'évaluation de la pertinence économique du vœu de bonne foi budgétaire formulé par la LPFP, et l'on pourrait dire à cet égard qu'il est le garant de sa sincérité. Le Conseil constitutionnel s'emparera du travail du HCFP qui constituera un véritable expert à son égard : la Haute juridiction examine les lois de finances et des LPFP qui lui sont soumises au regard de l'avis du HCFP<sup>82</sup>.

## 2. Un pilotage induisant une vision instrumentale du droit

En empruntant le canal de la régulation, et par son intermédiaire celui du pilotage des finances publiques, l'État a considérablement modifié sa manière de concevoir l'action publique. La limitation des déficits publics, ici prise pour axe d'étude, n'est à cet égard qu'un exemple de cette expression<sup>83</sup>. Le pilotage des finances publiques, qui repose essentiellement sur des objectifs retranscrits dans une loi, témoigne de l'étendue des changements qui affectent les finances publiques françaises et plus généralement des mutations du droit français<sup>84</sup>. La retranscription de cette méthode dans une loi – la

---

78 Il vise ainsi à s'assurer qu'un État, dont les recettes ont été meilleures qu'attendues en raison de la santé de son économie, n'augmente pas ses dépenses. En effet, si les recettes seront temporaires, les dépenses ont quant à elles des risques d'être durables.

79 Croissance envisagée, inflation, production etc.

80 On en voudra pour preuve les prévisions de croissance qui sont toujours variables entre les organismes internationaux. Pour un exemple, on pourra utilement se référer à HCFP, *Avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018*, n° HCFP 2017-4, septembre 2017, p.5. Avis n° 2017-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018 [http://hcfp.fr/content/download/362/2171/version/2/file/Avis\\_nHCFP20174\\_PLF-PLFSS+2018.pdf](http://hcfp.fr/content/download/362/2171/version/2/file/Avis_nHCFP20174_PLF-PLFSS+2018.pdf), consulté le 23 avril 2018.

81 Ainsi que les programmes de stabilité. Cf. article 17 de la LOPGFP.

82 V° en ce sens, Conseil constitutionnel, décision n°2012-653 DC, précitée, considérant n°27 et Conseil constitutionnel, décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012, considérant n°19

83 Elle innove bien plus largement tout le droit des finances publiques qui perd sa spécificité normative pour incarner, à lui seul, l'internormativité à l'œuvre.

84 Pour une vision d'ensemble de ce phénomène, il faudra se référer à J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, précité.

LPFP – a pour conséquence d’entraîner une véritable instrumentalisation de la norme juridique, chose que le législateur organique lui-même n’a guère niée<sup>85</sup>.

Elle s’observera si l’on s’attarde plus attentivement sur les implications de cette notion de pilotage : les normes que sont les LPFP posent des objectifs et non des règles. Elles n’ont pas pour but de former une contrainte, mais de constituer des repères afin de fédérer les efforts de différents acteurs publics<sup>86</sup>. Il s’agit donc d’une approche inspirée du « droit souple »<sup>87</sup> qui ne vise pas à ôter la normativité de cette loi, mais à la réduire à son plus simple instrument. En effet, la vocation première d’une norme est de constituer « une mesure, un étalon, un modèle »<sup>88</sup> pour « guider et/ou juger »<sup>89</sup>. Elle sert de « direction à suivre »<sup>90</sup> et/ou de « référence »<sup>91</sup> pour apprécier une action. Dans sa définition traditionnelle, cette normativité s’accompagne de l’impérativité et éventuellement de sanctions traduisant la puissance de sa valeur normative.

La LPFP, en posant des objectifs dénués de sanction, contribue à proposer une direction à ses destinataires, sans aucunement l’imposer. Elle a toujours vocation à constituer un modèle pour leur action et pour leur propre gestion, mais renonce à toute impérativité : la LPFP se caractérise de fait par la faiblesse de sa valeur normative<sup>92</sup>. Elle ne sert plus qu’à tracer une simple direction, que les destinataires – rendus autonomes – choisiront d’accomplir par les moyens de leur choix. En considérant ainsi la norme, on ne fait qu’appliquer des préceptes gestionnaires : on ne fixe qu’une cible – et non un comportement – aux entités gestionnaires en les laissant libres des moyens pour l’atteindre<sup>93</sup>. Est de plus refusée toute « hiérarchie autoritaire »<sup>94</sup> par l’usage du simple véhicule législatif et l’usage d’une direction « autoritaire »<sup>95</sup> des conduites. Les directions contenues dans la LPFP ne sont ici que proposées et ne visent qu’à orienter.

Cette loi traduit à sa mesure que la norme juridique perd donc sa spécificité et ses atours traditionnels<sup>96</sup>. Elle exprime une toute autre perception de ce qu’est la norme juridique : elle est conçue comme un simple instrument – voire une simple technique – utilisé pour concrétiser les objectifs qu’elle porte. Elle n’est donc qu’un outil formalisant une stratégie qui vise à être réalisée<sup>97</sup>. En inves-

85 Il est ainsi récurrent de constater que le mécanisme lui-même est décrit comme une « boîte à outils [...] utile pour le pilotage des finances publiques ». Cf. Propos de Pierre MOSCOVICI, *précités*.

86 Cette idée est d’autant plus renforcée par la cible de cette norme : elle s’adresse aussi bien à l’État et ses organes, au secteur de la sécurité sociale autonomisé de l’État ainsi qu’à celui des collectivités territoriales qui bénéficient d’une libre administration constitutionnellement consacrée (art. 72 al 3 de la Constitution).

87 Et l’on pourrait même ajouter qu’elle se rattache au « droit doux ». Sur ces concepts, cf. C. THIBIERGE, « Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2003, p.608 et s.

88 P. AMSELEK, « Normes et loi », *Archives de philosophie du droit*, 1980, n°25, p.91.

89 C. THIBIERGE, « Au cœur de la norme : le tracé et la mesure », *Archives de philosophie du droit*, 2008, n°51, p.347.

90 *Ibid.*

91 *Ibid.*

92 Ayant un degré de normativité la rattachant à l’espèce du « proclamatoire ». Cf. C. THIBIERGE, « Conclusions », in *Le droit souple. Journée association Henri Capitant, Le droit souple. Journées nationales Boulogne-sur-Mer, Paris*, Dalloz, coll. « Thèmes & Commentaires », Tome XIII, p.157.

93 V° sur ce point, C. HOOD, *op. cit.*

94 M. HOUSER, « L’adoption des lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement », *Revue du droit public et de la science politique*, 2013, p.914.

95 En référence à l’article de P. AMSELEK, « L’évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *op. cit.*, p.39 et s.

96 Comme une norme impérative qui peut le cas échéant être sanctionnée.

97 On ne pourra en voir que la proximité de ces notions avec celles de la « planification stratégique » qui est l’un des outils de management des entreprises. Cf. S. ROBBINS, D. DECENZO, M. COULTER, C.-C. RÜLING, *Manage-*

tissant ainsi le champ juridique, cette méthode gestionnaire qu'est le pilotage a assuré la traduction juridique de ses préceptes, modelant au passage la norme juridique selon ses besoins. Autrement dit, la LPFP ne consiste qu'en un réceptacle exprimant une méthode de gestion et est modelé par cette dernière. Il ne s'agit donc plus pour la norme juridique de marquer des choix sociaux en fonction de valeurs et de les consigner dans une règle juridique à part entière, révélant ainsi sa nature dogmatique<sup>98</sup>. Il s'agit simplement de retranscrire une méthode gestionnaire – le management par l'intermédiaire d'objectifs<sup>99</sup> – et de l'incorporer dans une loi qui ne constitue qu'un repère facultatif de gestion. La norme juridique est alors entièrement réduite à l'état de simple instrument – celui de modèle – utilisé pour ses caractéristiques – fixité et solennité – sa spécificité – l'association du Parlement à son élaboration – et modelé selon les besoins d'une norme de gestion – son contenu et sa direction facultative des conduites.

De par cette conception, la LPFP ne constitue *in fine* qu'un instrument de gestion de l'ensemble des administrations publiques. Un simple outil qui n'a plus pour fonction de fixer ou de proclamer, mais d'orienter et de coordonner. Le rapport au pouvoir, tel que l'exprime la LPFP est donc foncièrement différent, démontrant par là l'emprise du phénomène de la gouvernance. C'est en substance ce qu'exprime l'actuel mécanisme<sup>100</sup> issu du TSCG et telle est la caractéristique fondamentale du modèle français<sup>101</sup>.

Cette forme d'instrumentalisation de la norme juridique et sa fusion avec les doctrines de gestion témoignent ainsi de la profonde mutation de la conception de la norme juridique sous l'impulsion de la gouvernance. Le système français n'est à cet égard qu'une simple illustration de l'ampleur des changements affectant l'édifice normatif français, et plus spécifiquement en matière financière. Ils témoignent ainsi de l'imprégnation du droit par les sciences de gestion. L'instrumentalisation de la loi n'en sera pas la seule expression, elle s'observa jusqu'aux garanties de ce pilotage. Le système français utilisé pour transposer le TSCG a également amené avec lui une technique elle aussi issue du monde de la gestion des sociétés privées : la règle du « *comply or explain* ». Ce mécanisme anodin à première vue, est pourtant directement importé de la « *corporate governance* »<sup>102</sup> régissant les sociétés privées. Cette technique, développée pour justifier les écarts par rapport à l'« application d'un code de bonne conduite de la gouvernance en entreprise »<sup>103</sup>, est avant tout une technique de gestion

---

ment. *L'essentiel des concepts et pratiques*, 9<sup>e</sup> édition, Montreuil-sous-bois, Pearsons, 2014, p.127.

98 Sur cette démonstration qui dépasse le cadre de cette communication, cf. A. SUPIOT, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris, Éditions du Seuil, 2009, p.20.

99 Dérivé du *New Public Management*. Dès lors que les destinataires de ces objectifs ont contribué à leur définition, comme c'est le cas par exemple pour les autres organismes d'administration centrale ou bien les collectivités, on parlera alors de management par objectifs.

100 Il est possible de parler de modèle au regard de la pérennité de cette approche. Les LPFP ne font qu'exprimer sa filiation avec les lois de programmes qui étaient elles-mêmes « non normatives ». On pourra également mettre en avant une filiation encore plus directe, celle du projet de loi constitutionnelle de 2011 qui fut avorté. Sur les lois de programmes et le lien avec les lois de programmation, cf., F. SAVONITTO, « Les "lois de programmation" de l'article 34 de la Constitution », [en ligne], 2011. <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/savonittoTD6.pdf>. Sur le dispositif de 2011 il est souhaitable de se référer au rapport qui l'inspira, cf. M. CAMDESUS (dir.), « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques », Paris, La documentation française, coll : « Rapports officiels », 2010, 58 p.

101 V° notamment la démonstration effectuée par J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, op. cit., p.125 et s.

102 B. FASTERLING, J.-C. DUHAMEL, « Le *comply or explain* : la transparence conformiste en droit des sociétés », *Revue internationale de droit économique*, 2009, n°2, p.130.

103 *Idem*.

et de communication. Autrement dit, cette technique, simplement élaborée dans le domaine de la gestion de l'entreprise<sup>104</sup>, s'est trouvée appliquée à l'État – relativement au mécanisme de correction – en empruntant le vecteur de la LPFP pour y trouver une existence juridique<sup>105</sup>.

Ces éléments permettent donc d'illustrer l'ensemble de la démarche liée au pilotage des finances publiques et à quel point elle emporte avec elle la modification des modes d'action publique. Empruntant des idées issues du monde gestionnaire et retranscrites dans une loi qui ne sert que de vecteur normatif, le système français implique d'orienter le comportement d'entités par la fixation de chiffres et à les garantir au moyen de techniques de gestion issues du secteur privé. Le choix de ce mécanisme témoigne ainsi de l'importante imprégnation du droit français par le phénomène de la gouvernance. Cette régulation des déficits publics est cependant loin de se caractériser par l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixés. En cela donc, l'approche française, fondée sur une régulation, est dotée d'une portée limitée.

## II. Une régulation financière à la portée limitée

Cette approche méthodologique qu'a prise le mécanisme français de limitation des déficits implique ainsi un profond changement de conception au regard de ce qui est traditionnellement appliqué. Cependant, ce changement de mode d'action publique puise ses sources dans sa proposition de fonder un modèle alternatif d'action publique axé sur son efficacité. Celle-ci, qui est posée comme un véritable dogme, constitue ainsi la légitimité de ce nouveau mode d'action publique. Telles sont les fondations dont s'est imprégné l'État et qui sont favorisées par le concept de Gouvernance – et plus particulièrement de la bonne gouvernance – et surtout par des doctrines gestionnaires dont le *New Public Management*. Cette reformulation de la structure même de l'action publique et cette prétention à atteindre une certaine efficacité n'est cependant pas sans poser de sérieuses interrogations quant à sa portée réelle. Ces nouveaux dogmes de l'action publique prescrivent en effet une liberté accrue et une évaluation davantage axée sur les résultats qu'une simple conformation à une règle. Il apparaîtra dans cet esprit que la régulation ainsi instaurée dans l'ordre juridique français ne reposera pas sur de véritables garanties pour l'accomplissement de la trajectoire proposée (A). Cette observation ne fera que traduire la méthode gestionnaire qui innerve l'ensemble du dispositif. Cette absence de garantie inhérente au pilotage n'emportera pas pour autant l'accomplissement des objectifs que ce mécanisme se sera fixés : les effets induits par le dispositif seront eux-mêmes sérieusement limités (B).

### A. Une régulation sans réelles garanties

---

104 Et plus particulièrement en étant un avatar du principe anglo-saxon d'*accountability* et une méthode de régulation douce du comportement des sociétés par rapport à leurs propres codes de conduite qui constituent des modèles, ou des recueils, des meilleures pratiques en matière de gestion des entreprises. Cf. A.-L. BONCORI, I. CADET, « *Le comply or explain*, un avatar de l'*accountability* », *Revue française de gestion*, n°237, 2013, p.39 et s.

105 À fins de précisions, la LPFP ne fait qu'appliquer à l'État ce que le droit des sociétés appliquait déjà aux sociétés privées françaises en application de directives européennes. Cf. sur ce point, B. FASTERLING, J.-C. DUHAMEL, *op. cit.*

Si comme il l'a été dit, l'approche française se caractérise avant tout par sa souplesse, il n'en reste pas moins que l'idée qui était poursuivie dans le TSCG était d'introduire un mécanisme qui a pour objet d'instaurer une discipline au sein des États membres. L'observation de la transposition du mécanisme permet immédiatement de chasser toute idée de cet ordre. On ne pourra que parvenir à pareil constat au travers de l'observation de deux aspects. Le premier est que la loi de programmation des finances publiques ne constitue qu'une référence symbolique : aucune garantie du juge constitutionnel n'a été formalisée (1). La seconde est que les mécanismes qui ont été présentés comme des garanties à l'efficacité du mécanisme n'en constituent pas réellement, et ce en raison même de leur conception (2). Le système introduit par le législateur afin de limiter le déficit public n'introduit aucune limite juridique et ne repose *in fine* que sur une seule chose : l'existence d'une volonté politique de réduire les déficits.

### 1. L'absence de prise en compte par le juge constitutionnel

S'il fallait qualifier la protection qu'offre le Conseil constitutionnel français à ce mécanisme de limitation des déficits, on pourrait en dire qu'elle est nulle. La même qualification pourrait être retenue quant aux changements que ce système a induits sur la jurisprudence constitutionnelle. Ces deux points seront successivement évoqués.

En premier lieu, l'absence de protection par le Conseil constitutionnel des objectifs figurant dans la LPFP n'est que la conséquence directe de sa décision du 9 août 2012 et de l'alternative qu'il avait posée. Le choix des pouvoirs publics de se tourner vers la voie non « contraignante »<sup>106</sup> n'est que la conséquence du choix du vecteur juridique utilisé. Il a été acté par le Conseil constitutionnel à l'occasion de son analyse de la LOPGFP chargée de transposer les obligations du TSCG. Dans cette décision<sup>107</sup> le Conseil constitutionnel ne fait qu'appliquer la solution tirée de son précédent contrôle. Le Conseil, par l'intermédiaire d'une réserve d'interprétation, précise dans sa décision du 13 décembre que les LPFP « n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation »<sup>108</sup> du Gouvernement. Il ajoute que ce mécanisme n'a pas plus « pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances »<sup>109</sup> ainsi que des autres lois. En affirmant ceci, le Conseil confirme donc ce qui était déjà connu : la LPFP a essentiellement « un caractère solennel »<sup>110</sup> et est « dépourvue de toute force obligatoire sur le plan financier »<sup>111</sup>.

Cette solution du Conseil n'est que logique : il apparaîtrait pour le moins surprenant du point de vue de la hiérarchie des normes qu'une loi prime sur une autre loi. Le Conseil écarte donc cette possibilité ce qui impliquera *in fine* deux choses. La première est que les objectifs et trajectoires ne lieront jamais le législateur financier. Ce dernier n'aurait aucunement les mains liées par ce dispositif :

---

106 Conseil constitutionnel, décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, précitée, considérant n°22.

107 Conseil constitutionnel, décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*.

108 Conseil constitutionnel, décision n°2012-658 DC, précitée, considérant n°12.

109 *Ibid.*

110 M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *op. cit.*, p.316.

111 *Idem*, p.315. Dans le même sens, cf. L. de FONTENELLE, « La maîtrise des comptes publics et l'ordre juridique », *Revue française de droit administratif*, 2016, p.1037.

une loi de finances pourrait donc ne pas respecter cette trajectoire, sans crainte de subir les foudres du Conseil constitutionnel. Seraient également concernées les normes de dépenses de l'État dont le respect ne serait pas juridiquement sanctionné. Le choix de recourir à une simple norme législative n'emporte aucune conséquence pour le législateur qui n'est donc pas astreint à l'accomplissement de son objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Aussi, la protection assurée par le Conseil sur ce mécanisme est donc plus que relative, sans que cela ne soit surprenant. Si l'apport de la jurisprudence du Conseil quant au fonctionnement du mécanisme est limité, il reste à envisager l'hypothèse inverse : celle qui induit que le mécanisme renforce la jurisprudence du Conseil.

En deuxième lieu, une revivification du contrôle du Conseil aurait pu être envisagée notamment en ce que l'application du principe de sincérité aux LPFP a été prévue<sup>112</sup>. Mais là encore, il ne produit que des effets restreints. La raison en est finalement simple : une seule loi de programmation a fait l'objet d'une saisine du Conseil et cette dernière ne portait pas sa sincérité<sup>113</sup>. Le juge n'assure pas de protection particulière à ce mécanisme. Cette absence de garantie constitutionnelle sera corroborée par d'autres, celles des mécanismes que la loi organique avait elle-même institués.

## 2. L'ineffectivité des garanties instituées

Si la LOPGFP a introduit des garanties propres à garantir la trajectoire qu'elle promet, un simple regard suffit pour constater qu'elle ne fait qu'entretenir l'illusion d'une contrainte. C'est la principale constatation qu'il est permis de formuler au regard de la pratique du dispositif précisé par la loi organique. En effet, il a été dit *supra* qu'en cas d'écart important entre, d'une part la trajectoire définie par la LPFP, et d'autre part l'exécution de la loi de finances<sup>114</sup>, était alors automatiquement activé le mécanisme de correction dont les modalités sont précisées dans la LPFP. Dans les faits, ce mécanisme de correction n'a aucunement constitué de contrainte pour le Gouvernement, qui est encore moins tenu de corriger les écarts observés.

Il suffira pour s'en convaincre de prendre pour exemple l'activation du mécanisme de correction en raison d'un écart important<sup>115</sup> entre l'exécution de la loi de finances pour 2013 et l'objectif de solde afférent à cette année dans la LPFP pour les années 2012 à 2017. En théorie donc, le Gouvernement aurait dû proposer dans la prochaine loi de finances des mesures qui « permettent de retourner à la trajectoire [...] dans un délai maximal de deux ans »<sup>116</sup>. Tel n'a cependant pas été le cas et ce, de deux points de vue.

D'une part, le Gouvernement a pu contourner le dispositif existant en se gardant pour l'avenir d'effectuer des efforts pour réintégrer la trajectoire dont il s'est écarté. Il lui a suffi pour cela d'adopter une nouvelle LPFP et avec elle, une nouvelle trajectoire et de nouveaux objectifs qui intègrent l'écart important sans le compenser. Autrement dit, la nouvelle programmation commence non pas en

---

112 Conseil constitutionnel, n°2012-658 DC, *op. cit.*, considérant n°19.

113 Il s'agit de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022.

114 Formalisée par la loi de règlement.

115 Qui était constitué par une différence de 1,5 % du PIB. Cf. Haut Conseil des Finances publiques, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013*, n° HCFP-2014-02, p.5.

116 Article 5 I 2° de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

repreuant l'ancienne, mais en prenant pour point de départ la situation dégradée des finances publiques qui s'est écartée de la programmation. En procédant ainsi, on ôte l'idée même de discipline : un législateur qui ne respecte pas la trajectoire qu'il s'est lui-même fixée peut en effet en changer pour l'avenir. Ce procédé qui peut paraître à contre-courant du but même du TSCG, reste cependant logique au regard de l'économie générale du procédé français axé sur la souplesse. Il a de surcroît été prévu par le Conseil constitutionnel<sup>117</sup>, qui a reconnu au législateur la liberté de changer de trajectoire sans contrainte, et ce, bien que des parlementaires l'aient expressément saisi en ce sens<sup>118</sup>. Le législateur n'est donc pas lié pour l'avenir et peut donc modifier librement ses engagements. Si en procédant ainsi le législateur reste libre d'aménager cette trajectoire pour le futur, il n'en reste pas moins qu'il reste également libre pour le présent : l'application du mécanisme de correction, présenté comme étant une garantie, ne représente rien d'autre qu'une contrainte de forme – et non de fond.

D'autre part, et relativement au même exemple qui a été pris ci-dessus, plutôt que de suivre ses propres engagements inscrits dans la LPFP, le Gouvernement a préféré les contourner. Le Gouvernement a en effet pris des mesures qui n'étaient ni nouvelles<sup>119</sup> ni suffisantes<sup>120</sup> pour réintégrer la trajectoire en 2 ans. Ce faisant, il dérogea aux dispositions de la LPFP applicable, ainsi que l'autorise la LOPGFP<sup>121</sup>. De ce fait, la différence avec la trajectoire des finances publiques est restée non-compensée. Le rapport retraçant ces mesures n'ayant pas été déposé au HCFP<sup>122</sup>, la seule contrainte se posant alors au Gouvernement était de justifier son choix devant le Parlement, ce dont il s'est acquitté. La limite du système est ainsi patente : l'absence de contrainte est tellement accentuée que le Gouvernement n'est pas tenu de respecter ses propres engagements figurant pourtant dans la LPFP. On ne saisit donc que très peu l'utilité de ce mécanisme de correction, s'il n'incite pas à corriger un écart par rapport aux engagements qu'il contient. Ce système contribue néanmoins à confirmer cette perception de la norme juridique telle que définie *supra* : la norme juridique, retranscrivant des normes de gestion, ira jusqu'à être considérée comme un instrument changeable devant s'adapter aux besoins du Gouvernement.

Ces limites, pour remarquables qu'elles soient, démontrent bien que si les dispositions figurant dans la LPFP sont « quasi-impératives »<sup>123</sup>, l'essentiel réside dans le « quasi ». Les exceptions sont telles qu'un Gouvernement et un législateur peu vertueux peuvent pleinement s'abstraire d'accomplir des efforts pour améliorer la situation des dépenses publiques. Le caractère purement instrumental de la LPFP et de l'ensemble du mécanisme apparaît une nouvelle fois : il ne s'agit que d'user de la forme du droit et non de sa force. Incarnant de ce fait pleinement la méthode de pilotage et ses recettes, sans instaurer quelconque contrainte ou garantie réelle, la LPFP promet donc un modèle qui

---

117 Conseil constitutionnel, décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, considérant 13 et 14.

118 Conseil constitutionnel, décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, *Loi de finances pour 2015*, considérant n°7.

119 Ces mesures figuraient pour certaines dès le projet de loi de finances pour 2014. V° en ce sens, *Projet de loi de finances pour 2015. Rapport économique, social et financier, 2014, Tome 1*, p.163.

120 HCFP, *Avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015*, n°HCFP-2014-05, 2014, p.6.

121 Art. 23 III de la LOPGFP.

122 HCFP, *op. cit.*, p.2.

123 M. HOUSER, « L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement », *Revue française de finances publiques*, 2013, p.917.

visé à remplir ses objectifs. Cependant, un simple regard suffit à observer que les effets qu'elle parvient à produire ne semblent pas à la hauteur de ses ambitions.

## ***B. Un système incitatif aux effets circonscrits***

Le recours à une méthode particulière, celle du pilotage, comme cœur du mécanisme de limitation des déficits publics implique une conception particulière de l'action publique et des instruments juridiques qui sont utilisés. Si l'État est imprégné de doctrines et de techniques nouvelles, il reste cependant à savoir si le but qu'elles se proposent d'atteindre et qui fondent leur légitimité – l'efficacité – est atteint. Cette question n'est pas innocente : elle revient à mettre en lumière les fondements – et plus simplement la légitimité<sup>124</sup> – de cette nouvelle manière d'appréhender l'action publique. S'interroger ainsi revient à mettre en avant deux objectifs dont il conviendra de vérifier le respect. La première est en elle-même relativement classique : celle de l'accomplissement des cibles que ce mécanisme se propose d'atteindre. Or il apparaît à cet égard que les résultats de ce système français ne sont guère probants en raison de l'absence de réalisation des objectifs suivis (2). Le second objectif est quant à lui lié à un objectif plus fondamental. Si l'ensemble de ce mécanisme a vocation au pilotage et à l'incitation, réussit-il à s'imposer en tant que guide pour l'action publique ? Ou au contraire, souffre-t-il de défauts tels qu'il ne constitue plus qu'un outil peu utile à la limitation des déficits publics ? (1). C'est ainsi à l'aune de ces effets que l'on pourra s'interroger sur la pertinence mais aussi la légitimité de ce mode d'action.

### 1. Un système à l'utilité non démontrée

Ainsi qu'il l'a été dit, la fonction première d'une norme – et de surcroît une norme juridique – est de constituer un modèle pour apprécier une action ou un comportement : la LPFP n'y fait pas exception. Or, le choix de la démarche programmatrice comme ossature du mécanisme de régulation va sérieusement y attenter en limitant sérieusement sa capacité à effectivement constituer une référence pour l'accomplissement de ses objectifs. Cette incapacité à constituer un guide pertinent pour le pilotage des finances publiques pourra se constater en prenant en considération trois limites qui sont inhérentes au système français.

La première limite qu'il est possible de mettre en lumière réside dans la redondance même de l'outil programmatique avec ce qui existe déjà. En effet, la France, comme les autres États appartenant à la zone euro, doivent chaque année transmettre des programmes de stabilité<sup>125</sup> dans le cadre du semestre européen<sup>126</sup>. Ces programmes de stabilité visent eux aussi à promouvoir une ligne directrice, ainsi qu'une trajectoire, qui sera suivie par l'État. Or, nombre des informations que ces documents contiennent figurent également dans la LPFP, créant ainsi une redondance nuisant à l'utilité de cette dernière.

On retrouvera ainsi l'objectif de moyen terme qui est fixé dans le programme de stabilité avant d'être simplement repris par la loi de programmation qui est applicable. Cet objectif, doit constituer

---

124 V° en ce sens, J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, op. cit., p.88 et s.

125 Ou de convergence selon la situation de l'État.

126 V° en ce sens l'article 2 bis du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement 1175/2011 du 16 novembre 2011.

la cible d'une « trajectoire d'ajustement [...] concernant le solde des administrations publiques » (qu'il soit structurel ou effectif) ainsi que « l'évolution prévisible du ratio d'endettement public »<sup>127</sup>, sur une période de trois années. À ces indicateurs, déjà présents dans la LPFP, s'adjoignent également la trajectoire de croissance des recettes et des dépenses, précisées par sous-secteurs et reprenant nombre d'informations présentes dans le rapport joint à la LPFP<sup>128</sup>. S'y ajoutent l'évaluation des « mesures nouvelles » qui s'apparentent à l'effort structurel inscrit dans la LPFP<sup>129</sup> et les hypothèses économiques retenues pour établir cette programmation. Aussi, nombre d'indicateurs qui constituent le socle du système des LPFP se trouvent d'ores et déjà dans les programmes de stabilité, constituant ainsi une redondance.

On le constate donc, la LPFP n'est pas le seul document prévisionnel établi par l'État, nuancant de fait sa portée. Cependant, réduire la LPFP à une simple répétition du programme de stabilité reviendrait à la juger un peu trop hâtivement. Outre ces outils de programmation générale, la LPFP a développé ses propres instruments originaux qui permettent de détailler la programmation. Il en va par exemple ainsi de ce que le législateur nomme le « budget triennal » qui est une projection par mission<sup>130</sup> des dépenses de l'État sur 3 années regroupées<sup>131</sup>. Bien que la LPFP ait un degré de précision supérieur au programme de stabilité, la comparaison avec lui fait apparaître une redondance qui nuit à l'intérêt de la LPFP.

Ce dernier est d'autant plus réduit en raison du fait que le programme de stabilité apparaît plus contraignant et plus « opérationnel »<sup>132</sup> que la LPFP. Contrairement à cette dernière, le programme de stabilité contient précisément les mesures qui sont prises en application des recommandations du Conseil européen. Autrement dit, ce programme permet de traduire concrètement des mesures envisagées par le Gouvernement – sur le fondement des recommandations effectuées par le Conseil européen – sans simplement se référer à de simples objectifs : l'utilité pour les finances publiques apparaît bien plus conséquent et surtout concrètement. Aussi, de par sa redondance, cette LPFP se verrait supplantée par le programme de stabilité.

La deuxième limite est quant à elle liée à la nature même de l'exercice du mécanisme. La programmation et les principaux objectifs qu'elle contient ne sont pas issus d'une observation concrète : ils reposent sur le calcul économique. Tel est par exemple le cas de la détermination du solde structurel. Il s'obtient par la différence entre le solde budgétaire effectif et le solde conjoncturel<sup>133</sup>. Or, cette

---

127 Article 3 2 a) du règlement n°1466/97 précité.

128 À l'exemple de la Sécurité sociale où les différents objectifs des dépenses sont indiqués ainsi que les différentes réformes effectuées et envisagées. Cf. *Programme de stabilité de la France 2017-2020*, 2017, p.25 et s.

129 L'indicateur promu dans le TSCG et le Pacte de stabilité est en « pratique assez proche de l'effort structurel ». Cf. FIPECO, <https://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Le-solde-structurel>, page consultée le 27 avril 2018

130 Qui est l'unité de vote des crédits de la loi de finances.

131 On citera également l'affectation des surplus de recettes.

132 Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, [en ligne], 2017, p.129. [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-RSPFP\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-RSPFP_0.pdf), consulté le 27 avril 2018.

133 Cette part conjoncturelle est la composante du solde qui est liée au fait que l'économie ne soit pas à son niveau normal. Cette part conjoncturelle qui est la résultante de la différence entre d'une part, le PIB tel qu'il serait idéalement si toutes les ressources étaient utilisées dans les meilleures conditions (PIB potentiel) et d'autre part, le PIB tel que constaté. La différence entre ces deux PIB est appelé écart de production : c'est cette notion qui permet de définir la part du solde effectif qui est liée à la conjoncture économique. V° sur ce point, FIPECO, <https://www.fipeco.fr/pdf/0.41699100%201522144057.pdf>, page consultée le 27 avril 2018.

part conjoncturelle repose elle-même sur plusieurs estimations, faisant d'elle une chose hypothétique qui est susceptible de connaître des appréciations différentes. Ces calculs économiques peuvent de surcroît être réactualisés avec le temps, suivant les perturbations ou les améliorations de l'économie. Ces changements doivent être nécessairement pris en compte, ce que ne peut pas faire la LPFP alors que c'est précisément celui du programme de stabilité.

Cette limite peut sans doute sembler mineure. Mais au-delà de la querelle des chiffres, c'est tout l'effort à fournir pour les administrations publiques qui peut être affecté. Le solde structurel peut ainsi être diminué, si la part conjoncturelle est surestimée. Cette mauvaise appréciation a des effets immédiats : si le déficit structurel est sous-estimé, les efforts<sup>134</sup> à effectuer par les administrations publiques seront peu importants<sup>135</sup>. La réactualisation n'est donc pas mineure, mais essentielle au dispositif.

La LPFP voit donc sa capacité à constituer une référence économiquement pertinente sérieusement limitée et souffre de la comparaison avec le programme de stabilité. Les doutes à l'égard de la LPFP vont donc croissants et seront pleinement confirmés par la troisième limite. L'une des qualités premières de la LPFP sera paradoxalement celle qui constituera son principal obstacle à constituer un véritable modèle à suivre pour la maîtrise des finances publiques : il s'agit de la fixité de cette loi.

La LPFP n'est en effet pas réactualisée, ce qui reste logique : elle a vocation à constituer un repère pour la gestion annuelle des finances publiques. Cependant, cette fonction peut s'avérer être un défaut : plus on avance dans le temps, plus la programmation des finances publiques contenue dans les LPFP devient obsolète, au contraire du programme de stabilité qui est quant à lui annuellement actualisé. L'hypothèse est loin d'être anecdotique puisqu'elle a trouvé à se concrétiser à propos de la LPFP pour les années 2014 à 2019<sup>136</sup>. En effet, la trajectoire prévue par la LPFP pourra se trouver obsolète si le Gouvernement prend de nouveaux engagements définissant une nouvelle trajectoire plus contraignante – que suivrait le Gouvernement – et qui serait consignée dans le programme de stabilité. Autrement dit, il peut y avoir une dissemblance entre la trajectoire réelle poursuivie par le Gouvernement – retranscrite dans le programme de stabilité – et celle de la LPFP qui demeure inchangée depuis sa promulgation. On en arriverait donc à un paradoxe : la loi de programmation ne constituerait plus une « référence pertinente »<sup>137</sup> et n'accomplirait plus son but de constituer un repère pour les finances publiques. Le programme de stabilité constituerait « une meilleure référence »<sup>138</sup> à suivre

---

134 Ainsi, selon des estimations divergentes de la part conjoncturelle, le Gouvernement français estime pour sa part que le déficit structurel est de -1,5 % du PIB, tandis que la Commission européenne l'estime à -2,5 % du PIB. Cf. sur ce point, HCFP, *Avis n° HCFP-2017-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020*, 2017, p.10.

135 Ces failles, qui étaient particulièrement importantes depuis la création du dispositif, semblent toutefois être en voie de résorption : les récentes LPFP et lois de finances semblent démontrer un effort particulier du Gouvernement de soigner les hypothèses économiques sur lesquelles elles se fondent. Voir en ce sens, Haut conseil des finances publiques, *Avis relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, avis n°HCFP-2017-3, p.5.

136 Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

137 HCFP, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016*, n° HCFP-2017-2, 2017, p.4.

138 HCFP, *Avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017*, n°HCFP-2016-3, 2016, p.9.

que la LPFP<sup>139</sup>. Ainsi, en raison de cette fixité posée comme étant son fondement, la LPFP contient en elle les ferments de sa propre relativisation : elle n'est plus la référence réelle utilisée pour l'action.

On le constate donc, en raison de sa conception même, la LPFP ne constitue pas une véritable norme de référence qui peut être valablement suivie pour le pilotage global des finances publiques. Or, en ne constituant pas un guide, la LPFP – et tout le mécanisme qui l'accompagne – ne peut valablement prétendre remplir son objectif. Cette incapacité à constituer une référence, ce qui est là sa vocation première, se complétera d'une autre observation : celle de l'efficacité limitée de l'ensemble de la démarche régulatrice.

## 2. Une méthode de pilotage à l'efficacité non démontrée

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que cette perception française de la limitation des déficits publics voit son utilité limitée en raison de limites qui lui sont inhérentes. À ces doutes viennent s'ajouter ceux liés à sa capacité à accomplir les objectifs que cette méthode s'est fixés. Ses résultats sont très peu probants. Ils démontrent que cette méthode ne parvient pas à réaliser les objectifs qu'elle se propose d'accomplir.

Exceptant l'aspect de la contrainte qui, comme il l'a été vu, ne constitue pas une finalité poursuivie par le législateur organique, c'est davantage sa capacité à piloter les finances publiques et notamment à concrétiser les objectifs qu'elle fixe qui peuvent être évalués. Or, par l'intermédiaire d'une simple observation il apparaît là encore que la LPFP ne parvient pas à remplir le but qu'elle s'était fixé. On pourra s'en convaincre de plusieurs façons.

Tout d'abord, il ne pourrait être que très peu contesté que la LPFP n'a été que partiellement respectée quant à la trajectoire de solde structurel qu'elle fixe et qui est prise comme référence pour le mécanisme de correction. La LPFP pour les années 2012 à 2017 n'a ainsi pas été respectée dès la deuxième année de la programmation<sup>140</sup> sans être rétablie par la suite<sup>141</sup>. Lorsqu'elle fut respectée – ce fut le cas de la LPFP pour les années 2014 à 2017<sup>142</sup> – ce n'est que par défaut : ainsi que le HCFP le relève lui-même, cette trajectoire ne représentait plus les véritables engagements de la France – matérialisés dans le programme de stabilité – et qui n'étaient quant à eux pas respectés<sup>143</sup>. On constate donc qu'à ce niveau la capacité de la LPFP à être un outil efficace de maîtrise des déficits publics doit être nuancée. Ce constat, établi uniquement au regard de l'objectif de solde, pourra se

---

139 Or, cette idée a une conséquence certaine sur la pertinence du mécanisme : la trajectoire réellement suivie ne serait pas utilisée comme référence dans le mécanisme de correction. Le HCFP continuerait à apprécier la conformité de l'exécution des lois de finances par rapport à la trajectoire inscrite dans la LPFP, alors que cette dernière est obsolète et ne retranscrit pas les véritables engagements de la France. Autrement dit, serait garantie une trajectoire qui n'est plus la référence suivie par le Gouvernement, alors que celle qu'il suit réellement n'est pas garantie.

140 V° en ce sens, HCFP, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013*, Avis n°HCFP-2014-02, 2014, p.3.

141 Avant que la trajectoire ne soit complètement modifiée en 2014 ainsi qu'il l'a été dit *supra*.

142 HCFP, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015*, Avis n°HCFP 2016-2, 2016, p.3. V° également, HCFP, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016*, Avis n°HCFP-2017-2, 2017, p.3.

143 HCFP, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015*, précité, p.4.

constater pour d'autres objectifs qui n'apparaissent également pas concrétisés. L'objectif d'effort structurel<sup>144</sup> n'apparaît pas systématiquement atteint – quand les données sur lesquelles il est défini sont utilisables<sup>145</sup> – et lorsqu'il l'est, il ne correspond pas aux réelles cibles poursuivies par le Gouvernement<sup>146</sup>.

Ensuite, s'agissant des aspects liés aux dépenses de l'État, là encore la règle est le non-respect de la LPFP. On pourra le constater au regard des normes de dépenses de l'État qui ont vocation à définir l'évolution de toutes les dépenses appartenant à un périmètre particulier<sup>147</sup>. Si ces objectifs appliqués aux dépenses sont en apparence respectés, ce n'est qu'au prix d'ajustement du périmètre des dépenses concernées. C'est-à-dire que ces normes semblent respectées, mais uniquement par le fait que certaines dépenses ont été retranchées de son champ d'application<sup>148</sup>. Dès lors que l'on réintègre l'ensemble des dépenses qui doivent être concernées par cette norme, les objectifs que l'État s'est fixés ne sont plus respectés<sup>149</sup>. De même, le budget triennal, posé comme encadrant l'ensemble des dépenses de l'État, est régulièrement dépassé par les dépenses de certaines missions<sup>150</sup>. Il en ira enfin de même pour l'objectif d'économies que l'État s'était donné<sup>151</sup>.

Enfin, il pourra être ajouté à tout ce qui précède que les LPFP n'apparaissent que très peu accomplir les objectifs qui sont pourtant leur but premier. Il suffit pour cela de constater que l'ensemble des objectifs de moyen terme, qui constituent la cible que poursuit la trajectoire des finances publiques n'a, jusqu'à ce jour, jamais été atteinte. Que l'on prenne pour référence la LPFP pour 2012<sup>152</sup> ou 2014<sup>153</sup> aucune de ces cibles n'a jamais été atteinte.

On constatera donc que cette méthode de pilotage de l'ensemble des administrations publiques ne remplit pas toutes ses promesses et notamment la réalisation des objectifs qu'elle comporte. Cette ef-

---

144 Qui consiste soit à réduire les dépenses soit à créer des mesures nouvelles en recettes.

145 Les notions dérivées du solde structurel dépendent d'une évaluation économique qui, comme nous l'avons vu, peut reposer sur des appréciations erronées, ce qui diminue la part réelle du solde structurel et donc l'effort à accomplir pour le Gouvernement. Cf. sur ce point, HCFP, *Avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016*, précité, p.5.

146 L'effort structurel ainsi que l'ajustement structurel emportent les mêmes critiques que celles qui précèdent : les véritables cibles poursuivies par le Gouvernement ne sont pas celles de la LPFP mais celles du programme de stabilité.

147 Défini en fonction de la nomenclature budgétaire et des différents types de dépenses.

148 En effet, la Cour des comptes souligne que ce respect n'est que de façade : en réalité, le périmètre concerné par ces normes de dépenses est systématiquement modifié entre la prévision et l'exécution. Autrement dit, des dépenses sont sorties du périmètre de la norme. Ainsi, la norme de dépense apparaît respectée alors les dépenses qui rentrent dans son périmètre ne sont pas les mêmes. Or, si l'on réintègre les dépenses qui ont été sorties du périmètre de cette norme, on s'aperçoit qu'elle n'est pas respectée.

149 Pour s'en convaincre, cf. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2014*, [en ligne], 2015, p.107. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150527-rapport-budget-de-l-Etat-2014-resultats-gestion.pdf>, consulté le 29 avril 2017 ; V° également, Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2016*, [en ligne], 2017, p.130. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170531-rapport-budget-Etat-2016-resultats-gestion.pdf>, consulté le 29 avril 2018.

150 Et notamment les missions Défense, travail et emploi, enseignement scolaire. V° en ce sens, Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2016*, *op. cit.*, p.122.

151 V° en ce sens, *idem*, p.123.

152 Qui fixait un objectif de moyen terme égal à l'équilibre structurel qui aurait dû être atteint en 2016. Cf. Annexe I B 2 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

153 Qui fixait un objectif de moyen terme d'un déficit structurel de -0,2 % en 2019, ce qui apparaît peu probable au regard de l'évolution actuelle des finances publiques et de l'objectif retenu par l'actuelle programmation. Cf. Article 2 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

efficacité nuancée du dispositif importerait donc qu'elle soit revue. On pourrait pour cela envisager deux principaux ajustements qui s'inscriraient dans la volonté du législateur.

Le premier ajustement serait de revoir la logique complète du système mis en place par le législateur. En effet, à bien observer, on constate que le système français se trouve à mi-chemin entre deux approches. Une première qui est celle d'une contrainte – incarnée par le mécanisme de correction automatique – et le second par une approche assouplie dont le but est de laisser au législateur toute latitude pour déterminer politiquement ses choix financiers. Dès lors, pourquoi maintenir un dispositif qui ne vise à ne maintenir qu'une apparence de rationalisation de la volonté du législateur ? C'est-à-dire en empruntant l'apparence de la première voie, pour en réalité poursuivre la seconde ? L'inefficacité du mécanisme, qui n'est finalement due qu'à l'absence d'identité propre du mécanisme, impose donc au législateur de faire un choix clair et réel.

Soit, il se prononce en faveur d'un système automatique et contraignant – et dans ce cas il peut adopter certains modèles de pays voisins à l'instar de la Suisse ou l'Allemagne – et dont la programmation ne serait qu'un instrument de pilotage à côté de la règle de droit. Ou bien il accepte de ne donner à sa programmation qu'une portée politique. Dans ce deuxième cas – qui semblerait être celui que la France privilégierait au regard de ce qui existe – les engagements pourraient être effectués dès le début du mandat et sur l'ensemble de sa durée, à l'instar d'autres États comme les Pays-Bas<sup>154</sup>. La prévision serait alors la concrétisation du programme de la nouvelle majorité sur la durée de son mandat. Cet effort conduirait ainsi à fixer des plafonds globaux de dépenses ainsi que de recettes, qui s'imposeraient par eux-mêmes au Gouvernement. Il ne serait donc pas ici question d'un mécanisme automatique à la portée anecdotique : le Gouvernement serait lié par ses engagements dont il devrait rendre compte. Ainsi, si l'on poursuit l'exemple néerlandais, le Gouvernement pourrait être obligé de compenser indépendamment – et sans compensation – une variation des recettes ou des dépenses, de manière à automatiquement respecter ces plafonds.

Le deuxième ajustement serait la refondation du rôle du HCFP pour le transformer en véritable conseil budgétaire indépendant. Cette tendance ne ferait ainsi qu'épouser le mouvement de la multiplication de ces conseils constitués de spécialistes du domaine économique. Pour cela, il peut être utile d'élargir non seulement le contrôle qu'il pourrait effectuer, mais également son champ d'intervention. S'agissant de son contrôle, il apparaîtrait tout particulièrement utile que le HCFP soit saisi de l'intégralité du programme de stabilité, et non pour le seul contrôle de la crédibilité des hypothèses économiques. Le programme de stabilité étant la véritable référence actualisée de la politique gouvernementale, le renforcement de ce contrôle est d'autant plus important. S'agissant de son champ d'intervention, le HCFP pourrait être amené à apprécier plus largement la politique économique et budgétaire du Gouvernement<sup>155</sup> notamment au regard d'objectifs à long terme. De là, deux choix s'offriraient au législateur.

Soit il donnerait mandat au HCFP d'apprécier cette politique au regard de l'objectif d'équilibre des

---

154 Qui prit l'appellation de *Zaltnorm*. Elle a été transcrite par la loi *Wet houdbare overheidsfinanciën* du 11 décembre 2013. M. DIAMANT, M.L. van EMMERICK, G.J.A. GEETJES, Limitations on government debt and deficits – the Netherlands, [en ligne], 2014, notamment p.15. <http://media.leidenuniv.nl/legacy/dutch-report-on-limitations-on-government-debt-and-deficits.pdf>, consulté le 29 avril 2018.

155 Et plus particulièrement du *Finanspolitiska rådet* suédois.

comptes des administrations publiques. Permettre à cet organe de procéder à cet examen permettrait de donner une réelle portée à un objectif qui est jusqu'à présent inutilisé. Il autoriserait également le HCFP à analyser la stratégie du Gouvernement au regard de cet objectif d'équilibre, ce qui permettrait ainsi de mesurer – et le cas échéant de critiquer – les efforts du Gouvernement et de recommander l'adoption de certaines pratiques.

Soit il donne mandat au HCFP d'analyser au regard de la soutenabilité des finances. Des finances insoutenables sont considérées comme telles si la « politique économique suivie » « débouche sur une situation d'insolvabilité » « compte-tenu de l'évolution projetée de la dette publique »<sup>156</sup>. Cette notion, déjà utilisée par de nombreux conseils budgétaires indépendants, permettrait d'adopter une vue globale des finances publiques. Elle imposerait de se projeter à très long terme en ne se limitant pas simplement à une vision circonscrite à certains aspects, telle que l'invite l'équilibre des comptes. Compatible avec cette dernière, qui peut l'intégrer dans une échelle temporelle différente, cette notion renforcerait la viabilité d'une appréciation économique des orientations choisies par le législateur.

Ces renforcements s'inscrivent ainsi dans la perspective que le législateur a lui-même contribué à suivre. Aussi restreints soient-ils, ils ne feraient qu'améliorer un dispositif de limitation des déficits dont les limites sont patentes. Ces défauts, principalement liés à la doctrine même qui les sous-tend, ne permettent pas de valablement atteindre les buts que ce système s'est pourtant fixés. L'ensemble de ces limites sont finalement celles d'une approche gestionnaire des finances publiques. Toutefois, ce mouvement amorcé par le législateur faisant prévaloir des impératifs de gestion et s'auto-limitant au regard des engagements qu'il a pris, ne fera que s'accroître. En effet, une récente proposition de directive de la commission européenne faite au Conseil européen<sup>157</sup> tend à réaffirmer le rôle des conseils budgétaires indépendants dont l'importance dépasserait très largement celui qu'il joue en France. Ils seraient amenés à formuler des recommandations en cas d'écart important, qui devraient en principe être suivies par le Gouvernement, sauf à « en expliquer les raisons »<sup>158</sup>. On notera cependant que cette proposition de directive ira au-delà de ce simple renforcement. Elle entérinera entièrement la méthode dite du pilotage pluriannuel, que les États membres devront inscrire dans leur ordre juridique interne<sup>159</sup>, en plus de leurs règles déjà existantes. À cela s'associera un renforcement du mécanisme de garantie en cas d'écart avec la trajectoire, puisque la directive prévoit que l'activation du mécanisme induit l'« obligation de mettre en œuvre des mesures pour corriger l'écart »<sup>160</sup> important constaté.

Cette modification proposée par la Commission ne remet pas en cause le modèle français de pilotage qu'elle imposait déjà pour les programmes de stabilité. Elle ira même plus loin : elle promeut la généralisation de cette approche à l'ensemble des États membres. Cependant, il ne s'agira pas d'une

---

156 A. BÉNASSY-QUÉRÉ, B. CŒURÉ, P. JACQUET, J. PISANI-FERRY, *Politique économique*, 3e édition, Bruxelles, De Boeck, coll. « Ouvertures économiques », 2012, p.219

157 Proposition de directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres du 6 décembre 2017, COM(2017) 824 final.

158 Article 3 6° de la proposition précitée.

159 Ce que la proposition de directive nomme « la planification budgétaire ». Cf. Article 3 1 b) de la proposition précitée.

160 Article 3 2 b) de la proposition précitée.

simple confirmation mais d'un véritable renforcement de l'approche déjà effectuée. Cette idée a trois conséquences.

Premièrement, cette modification vise à limiter les causes d'inefficacité du dispositif français en améliorant l'automatisme – dénué de portée – et l'influence du conseil budgétaire indépendant – qui n'a qu'un rôle mesuré. Ces deux axes de renforcement visent ainsi à donner davantage d'importance et de vigueur à la trajectoire des finances publiques.

Deuxièmement, elle ne fera qu'amplifier le mouvement qui était déjà à l'œuvre en matière financière et dont le système français était la principale expression. En reconduisant ainsi la notion de pilotage et en souhaitant en concrétiser le cœur de la méthode de limitation des déficits : elle consacre encore un peu plus ainsi la place des doctrines du *New Public Management* ainsi que de la Gouvernance et pérennise la réduction du droit à l'état de simple technique et de surcroît une technique de gestion<sup>161</sup>.

Troisièmement, elle confirmera les paradigmes déjà existants en cherchant à renforcer l'efficacité des dispositifs des États membres. En cherchant à renforcer les mécanismes existants elle cherche à promouvoir la prévisibilité et la transparence de la réduction des trajectoires budgétaires<sup>162</sup> ainsi que l'efficacité des dispositifs existants. Sera de fait préservée cette approche où – sans être juridiquement contraint – le pouvoir politique serait lié par des objectifs chiffrés auxquels il aurait consenti, soit en raison des engagements internationaux de l'État, soit parce qu'il se les serait fixés lui-même.

Cette limitation du pouvoir politique rappelle ainsi en définitive à quel point les conceptions économiques et gestionnaires sont particulièrement prégnantes et imprègnent le droit des finances publiques. Ce renforcement proposé par la commission, associé à l'ensemble des approches qui ont été vues jusqu'ici, visent à limiter le risque financier et plus particulièrement sa perception par les agents économiques. L'un des moyens qui est utilisé est la diminution – et non la suppression<sup>163</sup> – de la part « discrétionnaire »<sup>164</sup> du politique dans le choix et l'inflexion financière. C'est donc sous couvert de rationalisation financière qu'est opérée une véritable rationalisation de la volonté politique en matière financière démontrant s'il en était besoin, l'influence réelle de la prégnance du risque financier sur nos sociétés modernes.

---

161 Outre le pilotage par les objectifs qui ont été précédemment évoqués, on notera également le renforcement du mécanisme du « comply or explain » qui consiste à se conformer à une règle ou bien à s'en expliquer. Hérité du droit des sociétés, ce principe serait étendu aux recommandations des autorités indépendantes spécialisées lorsqu'elles détecteraient un écart.

162 Qui sont là encore deux avatars de la Gouvernance et autant de messages adressés aux marchés financiers.

163 Certains économistes ont notamment proposé d'appliquer au domaine budgétaire ce qui est appliqué au domaine monétaire. Sur cette question, et pour un exemple particulièrement représentatif – cf. C. WYPLOSZ, « Fiscal Policy : Institutions versus Rules », *National Institute Economic Review*, Vol.191, n°1, notamment p.73.

164 F. E. KYDLAND, E. C. PRESCOTT, « Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans », *Journal of Political Economy*, 1977, vol. 85, n°3, p.487