

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

Cet article est publié sur le site du CNFPT : [Wikiterritorial](#)

Après le rapport annuel de la Cour des comptes, l'INSEE a confirmé que la croissance de la France pour 2012 était nulle. Celle pour l'année 2013 s'annonce en-deçà des prévisions espérées par le gouvernement. Aussi, le Premier ministre a-t-il reconnu, le 13 février, pour la première fois, que l'objectif inscrit dans la loi de programmation des finances publiques, d'un déficit public ramené à 3% du PIB d'ici la fin de l'année ne serait pas atteint, réaffirmant toutefois l'objectif de 0% de déficit d'ici la fin du quinquennat. Le commissaire européen chargé des Affaires économiques, Olli Rehn, a estimé de son côté qu'un délai pouvait être accordé à la France pour corriger son déficit public.

Or c'est au moment où la « règle d'or » - qui doit garantir le respect des équilibres budgétaires et financiers - se met en place que cette annonce est faite.

L'article 3 § 2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 précise que les règles d'équilibre (règle d'or) sont introduites en droit 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* »

Ainsi, le TSCG implique-t-il le respect, par chaque Etat, partie de la « règle d'or » limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB. Il n'impose pas, pour autant, l'insertion dans le droit national de cette « règle d'or » à un niveau normatif supérieur à celui des lois de finances. Il nécessite simplement que « la règle d'or » prenne effet dans le droit national au moyen de dispositions qui, sans être contraignantes et permanentes, garantissent le respect de cette règle. Il ne s'agit donc plus au sens propre d'une règle d'or, mais bien d'une règle de ... bronze.

Dans ces conditions, pour que les règles énoncées à l'article 3 § 1 du TSCG prennent effet, le législateur organique peut adopter des dispositions relatives aux lois de programmation des finances publiques. C'est ainsi que la [loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012](#) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques met en place d'une part ce qui doit être considéré comme l'instrument de la règle d'or, à savoir la loi de programmation des finances publiques et d'autre part, ce qui constitue d'une certaine manière la garantie de la règle d'or : le Haut conseil des finances publiques.

La loi organique est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2013, les membres du Haut conseil des finances publiques ont été nommés le 15 mars : la règle d'or est donc effectivement mise en place.

1. L'INSTRUMENT DE LA RÈGLE D'OR : LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Lors de la révision de la Constitution intervenue le 23 juillet 2008, une nouvelle catégorie de loi voyait le jour : les lois de programmation. Parmi celles-ci, l'article 34 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction, distingue les lois de programmation des finances publiques qui « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Plusieurs lois de ce type ont déjà vu le jour, deux sous le quinquennat précédent, la [loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques](#) pour les années 2009 à 2012, la [loi n°](#)

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

[2010-1645 du 28 décembre 2010](#) de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Enfin, [la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017](#) a été adoptée dans le cadre du nouveau quinquennat.

L'article 34 de la Constitution précise que « *Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* », c'est sur cette base notamment que la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a été adoptée. Comme son nom l'indique, elle précise le contenu et le contenant des lois de programmation.

1.1. Le contenu de la loi de programmation des finances publiques

Le contenu des lois de programmation des finances publiques présente un certain nombre de caractéristiques, autour desquelles s'ordonnent un certain nombre d'éléments

1.1.1. Caractéristiques

Elles sont doubles puisque les lois de programmation des finances publiques permettent non seulement une vision globale des finances publiques, mais aussi une vision pluri annuelle des finances publiques.

1.1.1.1. Une vision globale des finances publiques

Traditionnellement, les finances publiques se réduisaient aux finances de l'Etat. Or depuis la décision du 20 janvier 1961 du Conseil constitutionnel, les finances sociales font partie intégrante des finances publiques. Enfin depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982, les finances locales ont cru dans des proportions importantes et sont ainsi devenues le troisième pilier des finances publiques.

Si les finances publiques ne sont plus conçues aujourd'hui comme celle de l'Etat uniquement, elles restent trop souvent comprises comme juxtaposant des éléments élaborés séparément, sans lien les uns avec les autres.

La loi de programmation est un instrument qui permet de prendre en compte l'ensemble des finances publiques puisque non seulement le périmètre couvert par la loi est le plus large possible, ce sont en effet, les finances de l'Etat, mais aussi les finances locales ainsi que les finances sociales qui sont concernées, mais aussi parce que la loi définit une trajectoire cohérente pour l'ensemble des finances publiques, la justifie par des hypothèses et la sous-tend par des réformes.

Ainsi, la loi de programmation fixe les objectifs généraux des finances publiques, c'est-à-dire la maîtrise des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale ainsi que la maîtrise de leurs recettes et de leur déficit. Un pas important est ainsi accompli en vue d'arriver à une vision globale des finances publiques. Reste un dernier pas à accomplir : celui d'un budget consolidé.

1.1.1.2. Une vision pluri annuelle des finances publiques

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

Selon l'article 3 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la période couverte par la programmation sera d'au moins trois ans, mais pourrait être adaptée.

Ce qui est le cas, puisque la loi de programmation en vigueur s'applique aux années 2012 à 2017, soit cinq ans. Toutefois, il faut préciser qu'à l'intérieur de ces cinq ans qui correspondent au quinquennat présidentiel, il faut distinguer « *le budget triennal 2012-2015* ».

Ce budget pluriannuel comporte ainsi les plafonds 2013, 2014 et 2015 exprimés en crédits de paiement de chacune des missions du budget général (voir le tableau 5 ci-dessous). Sa principale caractéristique réside dans son caractère « *non glissant* ». Ainsi, il n'est pas revu chaque année, même si le degré de fermeté des différents plafonds diminue entre l'année n+1, l'année n+2 et l'année n+3.

Une programmation plus courte, de deux ans, ne trancherait pas suffisamment avec la logique annuelle des lois de finances. Dans le cas d'une programmation à plus long terme, l'incertitude risquerait de l'emporter sur la capacité à prévoir et à absorber les différents aléas, ce qui nuirait à sa crédibilité.

Cette vision pluri annuelle des finances publique n'est pas tout à fait nouvelle. La LOLF avait réorganisé la pluri annualité de l'autorisation budgétaire en revenant sur le système des autorisations de programmes qui étaient valables sans limitation de durée. Elles ont été remplacées par des autorisations d'engagement valables pendant un an, mais reportables d'une année sur l'autre sans grande difficulté.

Toutefois, l'évolution vers une pluri annualité de la prévision était également perceptible puisque l'article 50 de la LOLF, indique qu'une programmation pluriannuelle des finances publiques doit être annexée au projet de loi de finances. Celle-ci figure dans le tome I du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances.

Bien qu'elle soit annexée au projet de loi de finances, qui traite du budget de l'Etat, la programmation pluri annuelle des finances publiques concerne l'ensemble des administrations publiques. En outre, chaque année, le Gouvernement doit transmettre un programme de stabilité à la Commission européenne qui dessine l'évolution des finances publiques pour les quatre années à venir.

De plus, la mise en place d'un budget pluriannuel avait été décidée en décembre 2007, lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la RGPP. Le Premier ministre en avait tracé les grandes lignes dans une circulaire du 11 février 2008 puis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en a précisé le cadre juridique, celui d'une loi de programmation des finances publiques, nouvelle catégorie de loi prévue par l'article 34 de la Constitution.

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

Enfin, un [projet de loi constitutionnelle](#) prévoyait de transformer les lois de programmation des finances publiques en « *loi-cadre d'équilibre des finances publiques* »¹. Ce faisant, l'objectif à moyen terme ainsi que la trajectoire des finances publiques devait s'imposer aux lois de finances de chacune des années concernées, dans la mesure où la loi-cadre devait avoir une valeur supérieure aux lois de finances. De plus, le Conseil constitutionnel devait obligatoirement être saisi chaque année, en vue de vérifier la conformité de la loi de finances à la loi-cadre

Cette recherche, constante depuis l'adoption de la LOLF, d'un cadre pluriannuel pour nos finances publiques s'explique par la volonté de maîtriser les déficits publics. Ceux-ci ont cru dans de telles proportions, qu'il eut été irréaliste de vouloir revenir à l'équilibre d'une année sur l'autre.

1.1.2. Eléments

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise dans ses articles 1^{er} à 5, le contenu des lois de programmation des finances publiques, en s'inspirant très largement de celui de la loi de programmation en vigueur durant les années précédentes².

1.1.2.1. L'objectif à moyen terme de solde structurel

Dans l'article 1^{er} de la loi organique, il est indiqué que les lois de programmation fixent les orientations budgétaires propres à assurer le respect de l'objectif d'équilibre des comptes publics dans lequel les lois de programmation doivent s'inscrire aux termes de l'article 34 de la Constitution.

En application de l'article 3 du TSCG, ces lois prévoient un objectif budgétaire à moyen terme sous la forme d'un **objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel** dont le niveau doit être, selon le TSCG, supérieur à -0,5 % du PIB. Défini dans le pacte de stabilité et de

¹ Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, n° 3253, déposé le 16 mars 2011 :

Article 1er

L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« *Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.* » ;

Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat mais n'a pas été soumis au Congrès

² Jusqu'à la publication de la première loi de programmation des finances publiques adoptée postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ...les orientations pluriannuelles des finances publiques sont celles définies dans la loi de programmation des finances publiques applicable à cette date. (Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, article 28)

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

croissance, l'objectif à moyen terme est fixé par chaque Etat dans son programme de stabilité en fonction de divers critères, notamment son niveau d'endettement public et l'impact budgétaire prévisionnel du vieillissement démographique. Il fait généralement l'objet de remarques exprimées par le Conseil de l'Union européenne dans sa recommandation sur le programme de stabilité de l'État concerné.

Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 Article 2

« L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est l'équilibre structurel des finances publiques ».

1.1.2.2. La trajectoire d'évolution des finances publiques

Pour atteindre l'objectif, la loi de programmation détermine une **trajectoire d'évolution des finances publiques**, sous la forme d'objectifs de solde structurel pour chacune des années de la programmation. Elle est prévue dans la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 à l'article 2 :

(En points de produit intérieur brut)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde conjoncturel (1)	- 0,8	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0

Tableau 1 : Evolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques

Source : Loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 2

Cette trajectoire est de plus précisée par sous-secteurs comme le montre ce tableau extrait de l'article 2 de la loi de programmation 2012-2017 :

(En points de produit intérieur brut)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
dont :	- 3,9	- 2,7	- 2,1	- 1,6	- 1,2	- 1,1
- administrations publiques centrales						
- administrations publiques locales	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1
- administrations de sécurité sociale	- 0,5	- 0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

Tableau 2 : Evolution du solde effectif des administrations publiques par sous-secteur

Source : Loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 2

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

1.1.2.3. Les orientations

Ensuite sont fixés des **orientations** dont le respect devrait permettre de se conformer aux objectifs décrits précédemment. L'article 2 de la loi organique précise celles-ci :

« 1° Un montant maximal pour les crédits du budget général de l'Etat, pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat ainsi que pour les créations, suppressions ou modifications d'impositions de toutes natures affectées à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ; »

Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 Article 6

« I. — L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toutes natures mentionnées à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 **ne peut, à périmètre constant, excéder 370,5 milliards d'euros pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2012.** Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2013 à 2017.

II. — Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », **cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années 2013 à 2017, au plus égal à 279,455 milliards d'euros.** »

« 2° L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ; »

(en milliards d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	454,7	469,9	484,6	499,6	514,8	531,0

Tableau 3

Source : Loi de programmation 2012-2017, article 10

(en milliards d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

Tableau 4 : Evolution de l'ONDAM

Source : Loi de programmation 2012-2017, article 10

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

« 3° L'incidence minimale des dispositions nouvelles, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales ; »

« 4° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat ; »

CRÉDITS DE PAIEMENT	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE			
	LF 2012 (format 2013)	2013	2014	2015
Action extérieure de l'Etat	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,22	1,97	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'Etat	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,44	2,38	2,35
Défense	30,35	30,11	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,14	1,13	1,12
Ecologie, développement et aménagement durables	8,00	7,63	7,29	7,09
Economie	1,59	1,56	1,53	1,52
Egalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'Etat	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,69	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,03	8,85	8,78	8,61
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,03	0,23	0,18
Recherche et enseignement supérieur	5,12	25,62	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,74	2,60	2,59
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,68	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,18	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,47	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,13	9,68	9,74
Pour mémoire : pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

Tableau 5: plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat

Source : Loi de programmation 2012-2017, article 11

« 5° L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 23 de la présente loi organique, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité. »

Toutes ces dispositions énumérées par les articles 1^{er} et 2 de la loi organique constituent le domaine obligatoire et exclusif des lois de programmation.

Mais, d'autres dispositions sont facultatives et peuvent figurer dans des lois de finances ou des lois de financement de la sécurité sociale. Il en va ainsi de celles énumérées à l'article 4 de loi organique :

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

Loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Article 4

« La loi de programmation des finances publiques peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

Les dispositions mentionnées au premier alinéa sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques ».

À

1.1.2.4. Le rapport

Un **rapport annexé à la loi de programmation**, est défini à l'article 5. Il précise les prévisions d'évolution des grandes variables macro-économiques et macro-budgétaires ainsi que la description des mesures à adopter pour assurer le respect des objectifs budgétaires.

Il les complète par des indications permettant d'apprécier le calcul et l'évolution du solde structurel, avec le détail des hypothèses de croissance potentielle du PIB et celui de l'effort structurel – c'est-à-dire de la part discrétionnaire de la variation du solde structurel.

1.2. Le contenant de la loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation est un acte juridique qui entretient avec les lois de finances des rapports particuliers qu'il est bon de préciser tant en ce qui concerne leur articulation réciproque qu'en ce qui concerne leur valeur juridique.

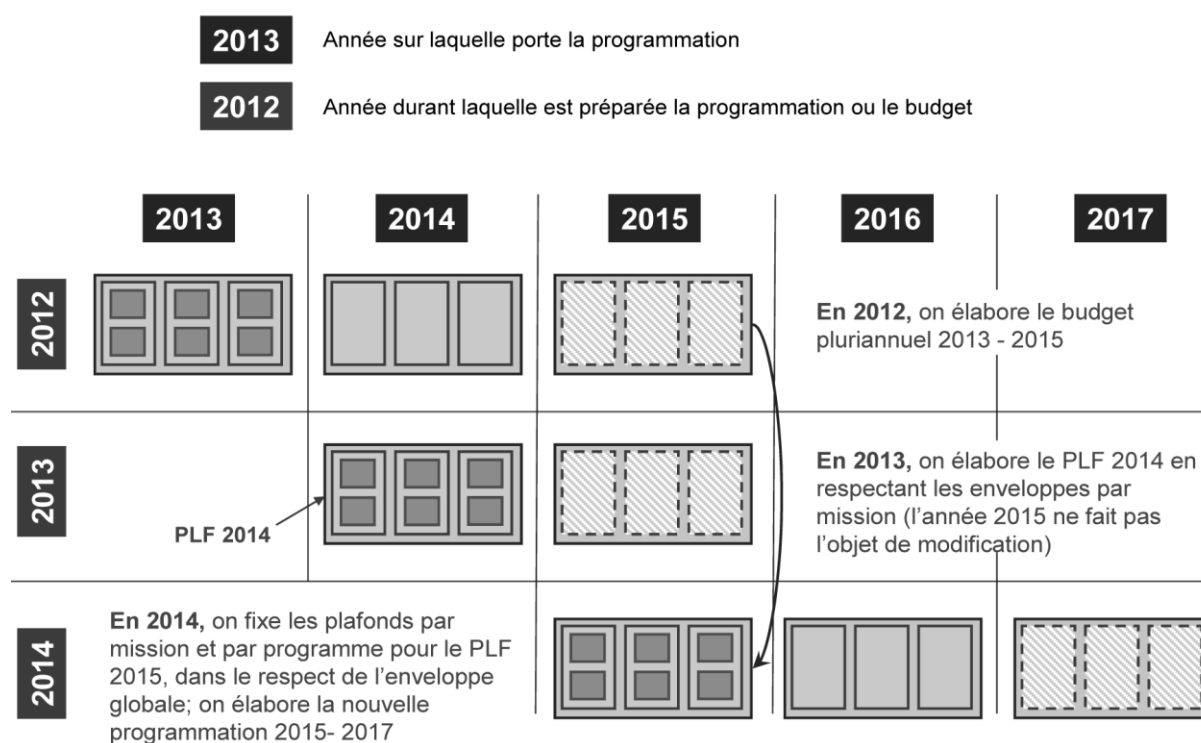
1.2.1. L'articulation entre la loi de programmation et les lois de finances

Pour chacune des années de la programmation, le projet de loi de finances est élaboré et présenté au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel. La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2013, qui procède à la ventilation fine des crédits, par destination et par nature.

La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique relative aux lois de finances (programmes et actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

Enfin, la troisième année de la programmation (2015) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2015 à 2017. Des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (2015), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT



1.2.2. La valeur juridique de la loi de programmation

De manière générale, les lois de programmation sont des lois qui dans la hiérarchie des normes se situent au même niveau que les lois ordinaires, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Simplement ces différents types de lois ont des domaines qui leurs sont propres. Ainsi on a vu plus haut, quel était le domaine exclusif et obligatoire des lois de programmation des finances publiques.

Donc les dispositions de la loi de programmation ne s'imposent pas juridiquement aux lois de finances des différentes années concernées.

C'est ce que le Conseil d'Etat rappelait dans son avis n° 381-365 du 27 mars 2008 :

*« le principe de l'annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel [CC Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001] a reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu'il découle de l'article 47 de la Constitution ... impose comme l'a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l'ensemble des recettes et des charges de l'État afférentes à l'année suivante. **Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluri annuellement** ou même prévoie que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposent par eux-mêmes, année après année. »*

C'est ce que le Conseil constitutionnel lui-même a rappelé lorsqu'il s'est prononcé sur la constitutionnalité de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

« 12. Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; **qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi** » ;

Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

C'est pourquoi, le rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Monsieur Eckert devait rappeler dans son rapport sur le projet de loi organique :

« Mais en aucun cas le présent projet de loi organique ne prétend instaurer une quelconque hiérarchie juridique entre les lois de programmation des finances publiques et les lois financières annuelles. En tout état de cause, une telle hiérarchie ne pourrait découler que d'une disposition constitutionnelle expresse.

Concrètement, les « plafonds » pluriannuels de crédits fixés dans la loi de programmation en application de l'article 2 du présent projet, ne sauraient donc s'imposer aux lois de finances élaborées chaque année. Plus largement, une loi de finances qui s'écarterait volontairement de la trajectoire des finances publiques définie par la loi de programmation ne serait pas susceptible d'être sanctionnée pour cette raison par le Conseil constitutionnel. »

De plus, la loi de programmation elle-même peut très bien être modifiée au cours de la période qu'elle couvre.

« 14. Considérant que cet article ne fait pas obstacle à ce que le **législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques** ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue ; qu'il ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle » ;

CC, Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012

Dans ces conditions on peut se demander comment le respect de la règle d'or peut être garanti.

2. LA GARANTIE DE LA RÈGLE D'OR : LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Pour garantir le respect de la règle d'or, le TSCG prévoit dans son article 3 § 2, la mise en place d'*institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées* » dont le rôle et l'indépendance doivent être précisés.

Cette institution a été créée par la loi organique, il s'agit du Haut conseil des finances publiques dont le rôle est également précisé par la loi organique.

2.1. La nouvelle institution

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

Ce Haut conseil doit être indépendant ce qui se traduit dans sa composition mais aussi dans son fonctionnement.

2.1.1. Sa composition

Le Haut conseil des finances publiques, est placé auprès de la Cour des comptes. Son président est le premier président de la Cour des comptes, M. Didier MIGAUX

Il comprend dix membres :

1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président : M. Raoul BRIET, président de chambre, Mme Martine LATARE, conseillère-maître, M. François ECALLE, conseiller-maître, Mme Catherine DEMIER, conseillère-maître ;

2° Quatre membres nommés en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ; ces membres sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée à savoir :

M. Jean PISANI-FERRY, professeur d'économie, nommé par le président de l'Assemblée nationale,

M. Michel AGLIETTA, ancien administrateur de l'INSEE, professeur d'économie, nommé par le président du Sénat,

Mme Marguerite BÉRARD-ANDRIEU, inspectrice des finances, directrice générale adjointe du groupe bancaire BPCE, nommée par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale,

Mme Mathilde LEMOINE, directrice de département de la banque HSBC- France, nommée par le président de la commission des finances du Sénat ;

3° Un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques, il s'agit de M. Philippe DESSERTINE, professeur d'économie.

4° Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques : M. Jean-Luc TAVERNIER

Les membres du Haut conseil des finances publiques à l'exception du directeur général de l'INSEE sont nommés pour cinq ans.

Le mandat des membres appartenant à la Cour des comptes est renouvelable une fois contrairement aux autres membres dont le mandat n'est pas renouvelable. Bien sûr le directeur général de l'INSEE reste membre pendant toute la période où il exerce son mandat au sein de l'INSEE.

Le renouvellement des membres du Haut conseil des finances publiques se fait par moitié tous les trente mois, mais lors de son installation, le Haut conseil comprend deux membres de la Cour des comptes dont le mandat est de trente mois renouvelable une fois et deux autres membres dont le mandat est de trente mois non renouvelable. Ces membres sont tirés au sort par le Haut Conseil des finances publiques, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

En cas de décès ou de démission, de cessation de fonctions d'un membre ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de son activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.

L'ensemble des membres à l'exception des membres nommés par le président du Conseil économique, social et environnemental et le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, comprennent autant de femmes que d'hommes.

Un tirage au sort, dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'Etat³, indique le membre devant être nommé par chacune des cinq autorités mentionnées plus haut est un homme ou une femme. Lors de chaque renouvellement, le membre succédant à une femme est un homme et celui succédant à un homme, une femme. Le remplaçant d'un membre nommé est de même sexe.

Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un membre du Haut conseil que par l'autorité l'ayant désigné et après avis conforme émis à la majorité des deux tiers des autres membres constatant qu'une incapacité physique permanente ou qu'un manquement grave à ses obligations empêche la poursuite de son mandat.

Les membres du Haut conseil ne peuvent exercer de fonctions publiques électives, ils ne sont pas rémunérés. Ils doivent lors de leur nomination, remettre au premier président de la Cour des comptes une déclaration d'intérêts.

2.1.2. Son fonctionnement

Le Haut conseil des finances publiques se réunit sur convocation de son président. Il délibère valablement s'il réunit, en dehors de son président, cinq de ses membres, dont deux ont été désignés par les autorités mentionnées plus haut. Il se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, celle de son président est prépondérante.

Il ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par la loi organique. Il ne peut publier d'opinion dissidente.

Il établit et rend public son règlement intérieur, qui précise les conditions dans lesquelles son président peut déléguer ses attributions. Celui-ci gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Le Haut conseil peut procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique. Il peut faire appel à des organismes ou des personnalités extérieures à l'administration, notamment pour apprécier les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs.

³ Décret n° 2013-144 du 18 février 2013 relatif à la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.

Dans l'exercice de leurs missions, les membres du Haut conseil des finances publiques ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée. Ils sont tenus au secret des délibérations.

Enfin, le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

2.2. Le rôle du Haut conseil

Le Haut conseil rend un certain nombre d'avis dont les suites sont variées.

2.2.1. Les différents avis du Haut conseil

Son avis est sollicité lors de l'élaboration de tous les textes financiers comme le montre le tableau suivant :

Textes concernés	Rôle du HCFP
Projet de loi de programmation des finances publiques	<ul style="list-style-type: none">– avis sur les prévisions macroéconomiques– avis sur la cohérence du texte au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France. Lorsqu'il exprime un avis sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques le motive, notamment au regard des estimations du Gouvernement et de la Commission européenne. Lorsqu'il exprime un avis sur une prévision de croissance, il tient compte des prévisions d'un ensemble d'organismes dont il a établi et rendu publique la liste.
Projet de loi de finances de l'année	<ul style="list-style-type: none">– avis sur les prévisions macroéconomiques ^(a)– avis sur la cohérence du texte au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques <ul style="list-style-type: none">– avis sur les mesures de correction des écarts importants entre l'exécution de l'année précédente et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques
Projet de loi de financement de la	<ul style="list-style-type: none">– avis sur les prévisions macroéconomiques ^(a)

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

sécurité sociale de l'année	- avis sur les mesures de correction des écarts importants entre l'exécution de l'année précédente et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques
Projet de loi de finances rectificative	avis sur les prévisions macroéconomiques ^(a)
Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale	-avis sur les prévisions macroéconomiques ^(a)
Programme de stabilité	- avis sur les prévisions macroéconomiques
Rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques	- avis sur l'existence d'éventuels écarts importants entre l'exécution de l'année précédente et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques
Projet de loi de règlement	-avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

(a) Un nouvel avis est prévu en cas de révision par le Gouvernement de ses prévisions macroéconomiques au cours de l'examen d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Haut conseil des finances publiques a annoncé qu'il rendra son premier avis le 15 avril, à l'occasion de la transmission au Parlement du programme de stabilité révisé pour la période 2013-2017 dans lequel le gouvernement doit indiquer comment il compte s'y prendre pour respecter ses objectifs de baisses des déficits publics dans un environnement économique dégradé.

Ce programme sera ensuite remis à la Commission européenne, qui a déjà laissé la porte ouverte à un report d'un an du respect de ces objectifs mais à la condition que la France affiche en 2014 des déficits publics « nettement en-deçà » du seuil de 3% du PIB qu'elle aurait dû atteindre en 2013.

2.2.2. Les suites des avis

Les avis du Haut conseil ne sont que consultatifs. Dans un cas cependant, un « mécanisme de correction » est prévu. La loi organique a également instauré l'introduction d'un article liminaire dans les différentes lois à objet financier enfin, le Conseil constitutionnel pourrait intervenir dans certaines conditions.

2.2.2.1. Le mécanisme de correction

Le TSCG prévoit dans son article 3, §1, e) qu'« un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée ».

Le Conseil constitutionnel a constaté, dans sa décision du 9 août 2012, que les « stipulations [du traité] ne définissent ni les modalités selon lesquelles ce mécanisme doit être déclenché ni les mesures à la mise en

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

œuvre desquelles il doit conduire ; qu'elles laissent par suite aux États la liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles » ;

C'est pourquoi, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise dans son article 23 dans quelles conditions le Haut conseil intervient dans ce cadre.

On sait que le Haut conseil examine le projet de loi de règlement. A cette occasion, il rend un avis dans lequel il peut identifier, le cas échéant, des écarts importants, entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le Haut conseil rend alors un avis public qui est joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles prévues par l'article 3 du TSCG, de nature à justifier les écarts constatés.

Lorsque l'avis du Haut conseil identifie de tels écarts dans son avis, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente alors les mesures de correction envisagées. Il le fait au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Eventuellement, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques.

L'avis du Haut conseil des finances publiques comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.

Certes les avis donnés par le Haut conseil dans les différentes hypothèses envisagées ici ne lient pas le Gouvernement, mais ils obligent le Gouvernement à se justifier.

De plus, le Gouvernement peut demander au Haut conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du TSCG, pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être. Rappelons que ces circonstances permettent au Gouvernement de s'écarter temporairement de l'objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement. Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.

2.2.2.2. L'introduction d'un article liminaire dans les différentes lois à objet financier

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

Les articles 7 et 8 de la loi organique instaure un article liminaire à la loi de finances de l'année et aux lois de finances rectificatives permettant au Parlement de vérifier si, pour l'année sur laquelle elle porte, la prévision annuelle de solde des administrations publiques (APU) est conforme à celle fixée dans la loi de programmation des finances publiques.

Afin d'améliorer l'information du Parlement sur l'évolution des soldes structurel et effectif des administrations publiques, l'article 9 de la loi organique complète ce dispositif par la création de deux nouveaux rapports :

- un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année présentant l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif des APU détaillés par sous-secteur d'administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale et administrations locales), ainsi que les éléments permettant d'établir le passage entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;
- un rapport annexé au projet de loi de financement de l'année présentant l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Ces différents éléments renforcent la crédibilité et l'efficacité des avis du Haut conseil qui eux-mêmes sont joints aux projets de lois en question.

2.2.2.3. Le contrôle du Conseil constitutionnel sur la base du principe de sincérité

L'article 6 de la loi organique énonce le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques, en précisant : « *Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Or l'article 13 du même texte précise que le Haut conseil des finances publiques rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Dans ces conditions, la sincérité de la loi de programmation devra être appréciée notamment en prenant en compte cet avis.

Ainsi, le Conseil constitutionnel pourrait annuler une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou de programmation si leur sincérité apparaissait douteuse au regard de l'avis donné par le Haut conseil des finances publiques. C'est d'ailleurs ce que le Conseil constitutionnel lui-même reconnaissait dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 relative au TSCG :

« le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; (...) saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; (...) il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place [Haut conseil des finances publiques] »

* *
*

LA RÈGLE D'OR SE MET EN PLACE DANS UN CONTEXTE DELICAT

La « règle d'or » est donc bien mise effectivement en place depuis le 1^{er} mars. On peut constater en quoi elle est loin de constituer pour le Gouvernement et le Parlement un carcan dans lequel ils seraient enfermés. On est loin d'une loi d'airain. La règle n'est pas d'or mais de bronze seulement.

Liste des membres du Haut Conseil des finances publiques (

NOR: HCFX1307189K

Application des [dispositions de l'article 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012](#) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et de l'[article 1er du décret n° 2013-144 du 18 février 2013](#) relatif à la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques.

1° Magistrats de la Cour des comptes en activité à la cour, désignés par son premier président :

M. Raoul BRIET, président de chambre.

Mme Martine LATARE, conseillère-maître.

M. François ECALLE, conseiller-maître.

Mme Catherine DEMIER, conseillère-maître ;

2° Membres nommés, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat :

M. Jean PISANI-FERRY, professeur d'économie, nommé par le président de l'Assemblée nationale.

M. Michel AGLIETTA, ancien administrateur de l'INSEE, professeur d'économie, nommé par le président du Sénat.

Mme Marguerite BÉRARD-ANDRIEU, inspectrice des finances, directrice générale adjointe d'un groupe bancaire, nommée par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Mme Mathilde LEMOINE, directrice de département d'une banque, nommée par le président de la commission des finances du Sénat ;

3° Membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental :

M. Philippe DESSERTINE, professeur d'économie.

Le mandat des membres prend effet le jour de l'installation du Haut Conseil.

Siège également au Haut Conseil, en qualité de membre de droit, le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Le Haut Conseil des finances publiques est présidé par le premier président de la Cour des comptes.