

LA LIMITATION DES DÉFICITS PUBLICS DANS LA CONSTITUTION

Jérôme CHARPENTIER
Doctorant contractuel
Nancy Université – IRENEE (EA 3961)

Si les vicissitudes de la santé financière de l'État ne sont pas une préoccupation uniquement contemporaine¹, il n'en reste pas moins que la question est de plus en plus prégnante depuis la récente crise financière, dont les effets sur les finances publiques se font encore sentir. Le déficit, résultant de la différence entre recettes et dépenses, est passé de 3,3% du PIB en 2008 à 7,7% en 2010². La dette publique³ est quant à elle passée de 67,5% du PIB en 2008 à 82,9 % en 2010 soit 1615 Md€⁴. Si la part imputable à la crise financière ne saurait être niée, il ne faudrait pour autant en tirer la conclusion que la situation financière n'est imputable qu'à cette part conjoncturelle. Le déficit structurel, c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture, n'a cessé d'augmenter, traduisant l'augmentation constante des dépenses et des « mesures durables de réduction des recettes »⁵.

Ces chiffres dressent le tableau de la situation financière de l'État et mettent en exergue la nécessité de la maîtrise des finances publiques, qui est d'autant plus essentielle au regard du contexte économique actuel. La crise financière développe encore à présent ses effets avec celle relative à la dette des États européens, dont l'origine se situe dans l'augmentation considérable du déficit et donc de la dette⁶. L'augmentation de la dette entraîne quant à elle une hausse des taux d'intérêts qui ont pour conséquence un recours à l'emprunt plus onéreux pour l'État et une augmentation du déficit. Cette nouvelle crise pose ainsi le problème de la soutenabilité des finances publiques⁷, notion qui consiste en « la capacité pour un État à rester solvable, c'est-à-dire conserver des marges de manœuvre suffisantes pour honorer ses engagements futurs »⁸. Si cette soutenabilité venait à périlcliter, c'est la souveraineté même de l'État qui se trouverait engagée⁹. Les récents

1 L'émission du premier « emprunt public moderne » date de 1522 par François 1^{er}. L. SAIDJ, J-L. ALBERT, *Finances publiques*, 6^e édition, Paris : Dalloz, 2009, p. 195.

2 Le gouvernement tentant de parvenir à la cible de 5,7% du PIB pour 2011. *Programme de stabilité 2011-2014*, p. 7. <http://www.performance-publique.gouv.fr/>

3 La dette publique représente l'accumulation des découverts pour l'ensemble des administrations publiques.

4 G. CARREZ, *Avis n°3330 sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, 13 avril 2011, p. 7.

5 Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, février 2011, p. 11.

6 La Grèce par exemple accuse, selon les estimations, un déficit de 9,4% du PIB et une dette de 143% du PIB pour 2010.

7 Notion reprise à l'article 140 alinéa 1 TFUE.

8 F. MORDACQ, *Les finances publiques*, Paris : PUF, Coll. « Que sais-je », n°3908, 2011, p.23.

9 Par l'instauration de « politiques d'austérité », induite par les recommandations de l'Union européenne et le Fond monétaire international, *Le Monde*, 24 mars 2011.

développements à propos de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande n'en sont que des exemples¹⁰.

Alors que la conjoncture pose le problème au niveau économique, il peut également se poser en des termes différents. Le principe d'équilibre, tel qu'il a été conçu sous la période des finances publiques classiques, consistait en une égalité quasi arithmétique entre recettes et dépenses ; tout déficit et tout excédent budgétaires étaient alors proscrits. Le recours à la dette était ainsi considéré comme « un impôt différé qui sera supporté par les générations futures »¹¹. Ce principe juridique, qui s'imposait au législateur, a été difficilement réalisé¹², et obéissait à un rôle plus libéral de l'État. Cette conception de l'action de l'État a par la suite été abandonnée, pour la nécessité de la reconstruction, laissant place à l'effet "bénéfique" des théories Keynésiennes du déficit visant à « relancer une économie en dépression »¹³.

Pour autant, cette notion d'équilibre n'a pas été totalement occultée et a connu un regain d'intérêt avec l'instauration de l'Union économique et monétaire consacrée par le Traité de Maastricht. Cette union s'est concrétisée par la conclusion d'un pacte de stabilité, fondé sur des « finances publiques saines »¹⁴ et poursuivant le but d'une « position budgétaire proche de l'équilibre »¹⁵. La finalité ainsi poursuivie est de maintenir une cohésion au sein de la zone euro, ce qui explique la recherche d'une discipline des États et leur soumission à des procédures préventives et répressives fondées sur des critères de convergence¹⁶.

Cette nouvelle approche permet d'observer un effet de translation : celui du passage d'un principe d'équilibre, où il était considéré comme une fin, à celui de la poursuite d'un objectif d'équilibre. Ce dernier étant conçu comme un but poursuivi par les gouvernants, visant à déterminer une trajectoire menant à l'équilibre, induisant par là même une certaine souplesse quant au choix des méthodes pour y aboutir. La constitutionnalisation de cet objectif à l'occasion de la révision de 2008 a procédé à son internalisation dans l'ordre juridique français. L'intégration d'un « objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »¹⁷, qui se réalise par le biais des lois de programmation des finances publiques, s'impose au législateur. Cependant, le problème réside dans la nature même de cette notion : elle ne semble pas juridiquement contraignante en l'absence d'une définition précise.

10 A ce titre, le Mécanisme européen de Solidarité prévoit que l'octroi d'une aide sera accordé « sous une stricte conditionnalité dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique ». Conclusions du Conseil européen, 24 et 25 mars 2011.

11 G. ORSONI, *Réflexions sur la politique de l'équilibre budgétaire : bilan et perspectives*, Revue du droit prospectif, 1978, n°6, p. 66.

12 Seuls 33 exercices se sont clôturés en équilibre ou léger excédent de 1819 à 1974. G. ORSONI, *L'équilibre budgétaire : Histoire d'une pratique*, in *L'équilibre budgétaire*, Paris : Economica, 1994, p. 7.

13 G. ORSONI, *Réflexions sur la politique de l'équilibre budgétaire : bilan et perspectives*, op.cit, p. 67.

14 Règlement (CE) 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 *Ibid.*

16 Fixés à 3 % de déficit public et 60 % d'endettement maximal.

17 Article 34 alinéa 21 de la Constitution.

Cet objectif marque néanmoins une prise de conscience de la nécessité d'une intégration dans l'ordre juridique d'outils permettant d'aboutir à une meilleure maîtrise des finances publiques. Cette réflexion a abouti à la création de la commission Camdessus qui a donné naissance au projet de loi¹⁸ constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques, actuellement en cours d'examen au Parlement¹⁹. Ce projet prévoit trois grandes mesures : le principe du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour toutes les mesures fiscales²⁰, l'incorporation dans la Constitution²¹ de la transmission au Parlement du programme de stabilité²², ainsi que la création d'une catégorie supra-législative que sont les lois-cadres d'équilibre des finances publiques²³. Ces dernières posent le principe d'un encadrement des lois de finances et de financement, par la fixation de plafonds de dépenses et de planchers de recettes sur plusieurs exercices, afin d'aboutir à une réduction des déséquilibres financiers et de définir une trajectoire « en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques »²⁴. Cette démarche permet de se demander dans quelle mesure la constitutionnalisation de ce dispositif de limitation des déficits publics, prévue par l'actuelle réforme, est-elle susceptible de modifier le mécanisme préexistant et d'enrayer la dégradation des comptes nationaux.

Certains aspects de la réforme, tel que le monopole des lois de finances et de financement en matière fiscale, qui dépassent le simple cadre de la réflexion financière pour poser la question de la compétence du législateur en matière de décision financière, seront écartés. Cette étude se concentrera principalement sur les mécanismes que le projet induit. La réforme constitutionnelle vient s'inscrire dans une certaine continuité, elle reprend les initiatives passées dans le but de les revaloriser (I), cette démarche ayant pour but d'inscrire dans la loi fondamentale des mécanismes dont les conséquences restent à déterminer (II).

I. La consécration constitutionnelle d'un dispositif existant

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre budgétaire révèle une intention du constituant de ne pas rompre avec l'actuel édifice normatif. Ce projet est à considérer comme un constat : celui d'une inefficacité des outils existants. Et c'est finalement de ce constat d'échec que va naître la volonté d'assurer une continuité. Car la révision va venir confirmer une démarche déjà entreprise par le législateur. Il en va ainsi de la pluriannualité (A), véritable vision d'ensemble pour un

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

19 La dernière mise à jour de cette communication a été effectuée le 25 mai 2011.

20 Article 1^{er} alinéa 6 du projet.

21 Actuellement prévue à l'article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 .

22 Article 12 du projet.

23 Article 1^{er} alinéa 7 du projet.

24 *Ibid.*

meilleur pilotage des finances publiques qui sera la première voie privilégiée par le constituant pour sa réforme. La seconde voie, déjà mise en valeur par la révision de 2008, peut être considérée comme le corollaire de la pluriannualité, qui consiste en la notion de programmation (B).

A. L'inadaptation du cadre annuel

Le principe d'annualité est un principe historique des finances publiques qui va de pair avec le consentement à l'impôt. Ce principe « classique » enserme la validité de l'autorisation de percevoir des recettes et d'engager des dépenses²⁵ dans le cadre d'un exercice.

Si le principe d'annualité avait répondu au besoin du développement du parlementarisme²⁶, ainsi qu'aux besoins économiques de l'époque²⁷, il ne saurait cadrer avec les besoins d'une société moderne. Ce qui a entraîné une multiplication des exceptions à ce principe pour des raisons attenantes à la gestion d'un État. Le maintien de l'annualité, sous une forme stricte, ne pourrait que nuire à l'État. Il obligerait une consommation des crédits dans l'année même sous peine d'être perdus, voire diminués l'année suivante, ce qui irait en totale contradiction avec l'idée même d'une gestion des finances publiques.

La relativisation du principe passe par deux principaux moyens. Le premier est infra-annuel. Il consiste en la multiplication des lois de finances rectificatives au cours d'un même exercice²⁸.

Le second, consiste en une approche plus globale. Il s'agit de la pluriannualité consacrée²⁹ par la loi organique relative aux lois de finances (Lof). Est ainsi marqué le passage d'une politique qui « enferme l'action administrative dans le court terme »³⁰, à une véritable planification de l'action de l'État sur le moyen terme, c'est-à-dire sur plusieurs exercices budgétaires³¹.

Au delà de la simple exception technique, c'est la mentalité de la Lof qui est en elle-même une

25 Article 1 Lof : « [...] les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre financier qui en résulte. [...] L'exercice s'étend sur une année civile ».

26 Notamment par le recours périodique à la représentation nationale, rendant par là même le contrôle parlementaire sur la gestion de l'exécutif possible.

27 Ces besoins étaient calqués sur « les activités régaliennes de l'État et à la vie économique et sociale basée sur l'agriculture ». W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris : L.G.D.J., Lextenso éditions, 2009, p. 92.

28 Au nombre de 3 durant l'exercice 2009.

29 Il ne s'agissait pas d'une nouveauté, *stricto sensu*, introduite par la Lof. Ce système de pluriannualité existait depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Elle a été rendue nécessaire pour la reconstruction, ainsi que la mise en œuvre des nouvelles théories économiques.

30 M. BOUVIER, *La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques*, Les petites affiches, n°254, 19 décembre 2008, p. 50.

31 Pour la mise en œuvre de ce principe, des mécanismes ont été développés, certains repris de l'ordonnance de 1959 notamment les autorisations d'engagement et les crédits de paiements. Article 8 Lof.

exception au carcan annuel. Qualifiée de « révolution copernicienne »³², elle a induit une rénovation des mentalités en réalisant une translation d'une politique de moyens à une politique de projets et en introduisant la notion de gestion des finances publiques. Cette dernière, implique nécessairement le développement d'une véritable dimension pluriannuelle, au delà de la stricte échéance annuelle. Elle poursuivrait deux objectifs. Le premier est inhérent au terme même de gestion, puisqu'il permet d'octroyer au gestionnaire suffisamment de temps pour analyser les effets de sa gestion, « d'améliorer la gestion publique, par la plus grande visibilité donnée aux gestionnaires sur leurs moyens »³³. Le second de permettre une meilleure maîtrise des finances publiques, qui est « facilement atteinte par une programmation d'ensemble »³⁴.

L'élaboration d'un « cadre pluriannuel »³⁵ au budget sera la concrétisation de cette démarche notamment via des annexes jointes aux projets de lois de finances. Les projets et rapports annuels de performance³⁶ par le biais des indicateurs et des objectifs qu'ils fixent, le rapport sur « la situation et les perspectives économiques »³⁷ permettent de replacer les programmes budgétaires dans une stratégie pluriannuelle. Toutefois, si les outils étaient innovants, le réflexe de la pluriannualité n'avait pas pour autant été un « diagnostic partagé »³⁸

Le second temps du développement de la pluriannualité a été la généralisation progressive de cette démarche. Concomitamment à la révision générale des politiques publiques (RGPP), une initiative impulsée par le président de la République et reprise par la circulaire du Premier ministre du 11 février 2008 instaure un budget triennal³⁹. Ce budget, bien que dépourvu de fondement juridique⁴⁰, encadre les dépenses de l'État par des plafonds pour chaque année de la programmation, « avec un degré de rigidité décroissant dans le temps »⁴¹. Ce budget triennal permet ainsi au gouvernement de prévoir les prévisions de dépenses⁴² mais aussi d'associer le Parlement par le biais des débats d'orientation budgétaire⁴³ (D.O.B.) qui ont lieu avant la discussion du budget proprement dite.

32 J. DUBERTRET, La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF, La revue du Trésor, juillet 2006, n°7, p. 437.

33 H. GUILLAUME (dir), *Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques*, Inspection générale des finances, n°2007-M-005-02, p. 2.

34 *Ibid.*

35 L. SAIDJ, J-L. ALBERT, *Finances publiques*, op.cit., p. 282.

36 Annexes figurant parmi les « bleus » budgétaires, article 51 Lolf.

37 Article 50 Lolf. Cet article précise de surcroît que ce rapport « présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques [...] ».

38 G. CARREZ, D. MIGAUD, *Pour une gestion pluriannuelle des finances publiques*, op.cit.

39 Ce budget triennal s'approche en substance du « Spending Review » britannique.

40 Cette initiative n'est précisée par aucune disposition législative.

41 P. JOSSE, C. WENDLING, A. VERDIER, S. GODEFOY, G. BAILLY, *Le budget triennal 2009-2011 : une étape décisive pour le pilotage de nos finances publiques*, La revue du Trésor, octobre 2008, n°10, p. 694.

42 Les prévisions de recettes n'étant pas prises en compte par cette pratique.

43 Article 48 Lolf.

La révision de juillet 2008 a, quant à elle, été la pierre angulaire du dispositif. Elle a procédé à une véritable constitutionnalisation de la notion de pluriannualité à l'article 34 C⁴⁴. Le fait de placer dans la loi fondamentale une pratique de gestion n'est pas anodin. En plus de dénoter « une attitude intellectuelle nouvelle »⁴⁵, c'est une véritable prise en considération de l'évolution du cadre financier qu'elle consacre. D'une part la prise en compte d'une contrainte imposée à l'échelle européenne par le pacte de stabilité : une obligation de prévoir par le biais des programmes de stabilité⁴⁶, pour quatre années, des objectifs de dépenses, de maîtrise du déficit et de la dette. Cette obligation s'est récemment trouvée renforcée par le « semestre européen »⁴⁷. Et si l'on s'en tient au projet de réforme, tel qu'issu du passage à l'Assemblée⁴⁸, une autre notion serait constitutionnalisée : celle de la gestion des finances publiques, renforçant s'il en était besoin le caractère stratégique du pilotage des finances publiques.

Cette inscription a eu pour conséquence directe la création d'une nouvelle catégorie de lois : les lois de programmation des finances publiques. Elles ont pour principal objet de définir la trajectoire du solde des administrations publiques⁴⁹ (APU) sur une durée de quatre ans. C'est précisément ce dispositif que la réforme vient renouveler tout en revalorisant la démarche entreprise jusqu'alors. Le projet de réforme institue des « loi-cadres », qui « déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques »⁵⁰.

C'est donc dans la continuité que le constituant a choisi d'entreprendre sa démarche. Toutefois, pour être pertinent, ce dispositif doit reposer sur une durée adaptée. Cet aspect du projet n'est pour l'instant pas tranché par le constituant lui-même, qui a fait preuve jusqu'alors d'une grande timidité. Le projet initial⁵¹, tel que déposé devant l'Assemblée nationale, n'a pas prévu de durée, se contentant de renvoyer à une future loi organique le soin de fixer « la durée minimale [que ces lois cadres] couvrent »⁵².

Le passage à l'Assemblée nationale a limité ce refus de s'engager. Le projet retient à présent une période minimale de trois ans. Cependant, pourquoi ne pourrait-on pas considérer la durée entière

44 « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. »

45 M. BOUVIER, *La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques*, op.cit.

46 Notamment les articles 3 et 4 du règlement (CE) 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.

47 Conclusions du sommet européen du 24 et 25 mars 2011.

48 Texte adopté par l'Assemblée et déposé au Bureau du Sénat le 10 mai 2011.

49 C'est-à-dire en référence au mouvement de globalisation initié par le Pacte de Stabilité. Cette notion comprend : les budgets de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales.

50 Article 1 alinéa 7 du projet de loi n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques.

51 En date du 16 mars 2011.

52 *Ibid.*

d'une législature⁵³ comme référence temporelle de la loi-cadre ? Ainsi, au delà d'une simple question de rhétorique budgétaire, elle consisterait à la fois en un acte politique et en un renforcement concret de la pluriannualité elle-même. Cette loi-cadre, valable pour la durée de la législature, se révélerait ainsi être un engagement fort de la part de la nouvelle majorité issue des urnes quant à la mise en œuvre de son programme. Ce qui aurait le mérite de rendre son action d'autant plus concrète qu'elle s'engagerait elle-même à l'accomplir.

La question de la durée, si elle était étudiée isolément, ne consisterait qu'en un aspect formel de la réforme. L'aspect substantiel quant à lui se retrouve, tout comme la pluriannualité, être le prolongement d'un phénomène connu en France : la programmation.

B. La voie programmatique ou le choix de la souplesse

On pourrait opposer à grands traits deux catégories de voies à suivre quant à la maîtrise des finances publiques : une démarche axée sur la souplesse et une autre davantage « rigidifiée ». Cette seconde voie est celle empruntée par l'Allemagne, qui a choisi de se doter d'un cadre normatif contraignant dans la Constitution, s'imposant au législateur financier.

Outre Rhin, le constituant, par le bénéfice de la « Grande coalition au pouvoir entre 2005 et 2009 »⁵⁴, a renforcé le dispositif de sa « règle d'or »⁵⁵ inscrite dans sa loi fondamentale. Ce concept de règle d'or, définit un recours à l'endettement seulement pour les dépenses dites d'investissement. C'est-à-dire, *a contrario*, que les dépenses de fonctionnement⁵⁶ ne pourront être financées par l'emprunt. Ces mêmes dépenses doivent donc être équilibrées « par des recettes courantes »⁵⁷. Concernant ce point de vue, l'Allemagne n'a pas été la seule à se doter d'une règle d'or, le Royaume-Uni a adopté une règle identique mais sur la durée d'un cycle économique⁵⁸. En France, la tentative d'introduction d'une telle règle est récurrente⁵⁹ mais toujours écartée pour l'État⁶⁰. Le concept pose

53 Une proposition en ce sens ayant été formulée en 2007 par le rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques (précitée), en prenant exemple sur les Pays-Bas qui pratiquent ces « contrats de législature ».

54 R. GUIDÉE, *Le retour à l'équilibre des finances publiques et la Constitution ; Examen critique des propositions du rapport Camdessus*, Constitutions, p. 355.

55 La règle d'or ayant été introduite à l'article 115 alinéa 2 dans la loi fondamentale en 1969.

56 Sont ainsi considérées comme dépenses de fonctionnement les dépenses dites de personnel, mais aussi les dépenses dites « d'avenir » comme les dépenses de recherche.

57 J-R. ALVENTOSA, *L'introduction de la « règle d'or » budgétaire dans la Constitution*, Constitutions, n°1, janvier-mars 2011, p. 31.

58 En sus de la règle du « sustainable investment rule » (aujourd'hui fortement atténuée du fait de la crise économique) limitant à 40% du PIB la dette publique nette.

59 Il convient de citer entre autres les amendements JOYANDET (Séance du 12 juin 2001) au projet de loi organique relative aux lois de finances, la proposition de lois constitutionnelle de Charles DE COURSON (n°609), les propositions d'amendements du même auteur (Séance du 27 mai 2008) au projet de réforme constitutionnelle de 2008 ainsi que du projet de loi constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques actuellement en discussion.

60 Mais les collectivités territoriales sont assujetties à cette règle selon l'article L1612-4 du code général des

en effet un important problème de définition de la notion d'investissement. Ne peut-on considérer que « l'acquisition de biens durables »⁶¹ ? Ces dépenses sont-elles révélatrices de la notion d'investissement dans une acception plus contemporaine ? Ne pourrait-on pas y inclure d'autres types d'investissements comme les investissements immatériels ? La recherche et l'éducation ne peuvent-elles pas être également considérées comme « des dépenses d'avenir »⁶² ? Ne jugeant pas cette règle suffisamment contraignante, le dispositif allemand a été renforcé par l'inscription d'une limitation quantitative en plus de la règle d'or. L'Allemagne s'est engagée à limiter le déficit structurel du Land à 0,35% du PIB⁶³ à l'horizon 2016⁶⁴. L'inscription d'une telle limitation est ainsi une façon d'imposer une obligation de résultat au législateur et aux gestionnaires, encadrant de manière très contraignante leur marge d'action.

Mais tel n'a pas été le choix du constituant français qui a refusé d'emprunter cette voie. Il a préféré recourir à la programmation, choix qu'il avait déjà effectué par le biais de la réforme de 2008. C'est-à-dire qu'il va définir une trajectoire prévisionnelle des finances publiques, en fonction d'objectifs de dépenses qu'il va lui-même se fixer et au besoin réviser, pour s'engager à la suivre afin de garantir sa soutenabilité budgétaire. Cette programmation va ainsi permettre d'établir des prévisions de recettes et de dépenses, du déficit et du taux d'endettement sur plusieurs exercices. Cette méthode est directement inspirée de celle usitée par le programme de stabilité en vertu du pacte de stabilité, transmis chaque année à la Commission européenne, qui a constitué un véritable « socle d'une programmation pluriannuelle des finances publiques »⁶⁵. Cet outil ayant été développé afin de veiller à la « discipline budgétaire des États »⁶⁶ et de conclure à la « trajectoire d'ajustement »⁶⁷ conduisant à une « position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire »⁶⁸.

La loi de programmation des finances publiques reprend ce mécanisme, puisqu'elle définit elle aussi « les orientations pluriannuelles des finances publiques »⁶⁹.

L'analogie ne s'arrête pas à cette coïncidence formelle. Substantiellement, la loi de programmation des finances publiques va établir une série d'objectifs que l'État va s'efforcer d'accomplir. Seront

collectivités territoriales.

61 M. BOUVIER, *La règle d'or: un concept à construire ?*, Revue française de finances publiques, n°113, février 2011, p. X.

62 M. BOUVIER, *L'introduction de la « règle d'or » budgétaire dans la Constitution*, op.cit.

63 Article 115 de la loi fondamentale.

64 Et supprimé totalement pour les Länder en 2020.

65 Tel était en ce sens la mission confiée à l'IGF par le Conseil d'orientation des finances publiques, pour « inscrire la dimension pluriannuelle de la dépense publique ». S. FLIZOT, *Le renforcement de la pluriannualité budgétaire dans les pays de l'OCDE*, La revue du Trésor, juin 2008, n°6, p. 417.

66 Article 126 TFUE.

67 Article 3 §2 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.

68 *Ibid.*

69 Article 34 C.

ainsi planifiés les objectifs de solde des administrations publiques, la maîtrise de la dette, la norme et l'évolution des dépenses par la fixation de plafonds par missions et d'un plancher de mesures nouvelles relatives aux recettes⁷⁰.

Si la notion d'administration publiques (APU) peut paraître anodine elle n'en n'illustre pas moins un mouvement d'ampleur de maîtrise des comptes publics. Car la notion d'APU concerne à la fois les administrations centrales (ODAC), les administrations de sécurité sociale (ASSO) mais aussi les collectivités locales (APUL). Si cette « globalisation des finances publiques »⁷¹ peut paraître des plus adéquates au regard de la notion de maîtrise des finances publiques, elle n'en est pas moins confrontée à la nature même de ces autres catégories d'administration. En effet, la notion d'APUL doit être mise en parallèle avec la notion de libre administration des collectivités territoriales, relativisant ainsi la potentielle maîtrise de l'État. Ces mêmes collectivités étant libres de déterminer elles-mêmes leurs dépenses propres.

Le projet de révision constitutionnelle vient une fois de plus s'inscrire dans la continuité des outils préexistants. Ainsi, le projet initial prévoit le recours à des lois cadres qui « déterminent les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles »⁷², reprenant substantiellement le dispositif de la loi de programmation des finances publiques⁷³. Le silence gardé par le projet sur les formes que prendra cette programmation, car renvoyant à une loi organique le soin d'apporter de plus amples précisions, peut être complété à la lumière du rapport de la commission Camdessus⁷⁴. Celui-ci prévoit la fixation d'un plafond de dépenses et la fixation d'un plancher de recettes qui s'imposeront aux lois de finances sur les années de programmation. Ce silence du projet initial a été corrigé lors de son passage à l'Assemblée nationale. Ce qui fait à la fois la force et la faiblesse de ce dispositif constitutionnel comme nous le verrons par la suite.

Cependant, le constat de la programmation est loin d'être idyllique. Si la principale vertu de la règle rigide était de s'imposer à tous les acteurs de manière uniforme, la faiblesse du principe programmatique est ce qui fait paradoxalement sa force : son extrême souplesse⁷⁵. La notion de

70 Une démarche similaire, informative uniquement, avait été instituée par la Lolf par l'institution d'un « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques » élaboré à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Article 48 Lolf.

71 J-P DUPRAT, *La globalisation des finances publiques et Constitution*, Réforme des finances publiques & Modernisation de l'administration, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Paris : Economica, 2010, p. 143.

72 Article 1^{er} §7 de la réforme.

73 Quelques différences pourraient apparaître, liées à l'hégémonie des lois-cadres. Par exemple l'incorporation d'un mécanisme de compensation entre les prévisions de la loi-cadre et les réalisations des lois de finances annuelles. Ou l'ajout, dans le rapport joint aux projets de lois-cadres, d'une date de retour à l'équilibre. Toutefois, le contenu définitif de ces lois-cadres, ainsi que de ce rapport, ne sera fixé que par la loi organique.

74 M. CAMDESSUS (dir.), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, La documentation Française : Paris, 2010.

75 Tout du moins telle qu'elle a été pratiquée en France jusqu'alors.

programmation est une notion complexe qui peut, suivant les outils que l'on adopte, être faussée. Il en va ainsi de l'« optimisme systématique »⁷⁶ des prévisions de croissance⁷⁷ à répétition que le Gouvernement adopte, nuançant les prévisions faites par le programme de stabilité et qui tendent au non-respect systématique des prévisions annoncées.

Une autre carence du dispositif existant est la faiblesse normative des outils employés. L'exemple le plus probant est celui de la loi de programmation des finances publiques. Cette loi, qui n'est pas une loi de finances⁷⁸ ni de financement, n'a qu'un caractère purement législatif. C'est-à-dire qu'elle est placée au même niveau normatif que les lois de finances, elle n'a donc pas « de portée juridique supérieure »⁷⁹ et les mesures qu'elle contient ne peuvent s'imposer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les plafonds et planchers ainsi fixés n'ont ainsi qu'une portée solennelle, voire politique, par l'association du Parlement lors de chaque discussion du projet de loi de programmation, mais sans aucune contrainte normative. Si cette limite a été démontrée dès les discussions originaires⁸⁰, le caractère solennel du vote de la représentation nationale n'a en rien influé sur la portée relative de cette loi. La Cour des comptes ayant ainsi relevé que les règles posées n'ont pas été respectées, et ce dès 2009 suite au vote de la première loi de programmation⁸¹, indépendamment des effets de la crise.

La recherche de la souplesse et d'une contrainte faible pour le gouvernement « qui a refusé de se lier les mains »,⁸² avait poussé à la création d'un outil de gestion, ou plutôt de sensibilisation des différents acteurs à la trajectoire des finances publiques par le biais de la loi de programmation. Il est toutefois regrettable que malgré la portée de l'intention, de l'étendue du périmètre retenu, cet acte ne reste qu'au rang de symbole. C'est ainsi dans un souci de réhabilitation de la voie programmatique que le rehaussement normatif dans l'ordre juridique a été consacré. Cette démarche étant à mettre en parallèle avec le renforcement du cadre de contrainte européen⁸³.

Cependant, le rehaussement de ce cadre n'est pas sans poser d'autres problèmes, inhérents à la constitutionnalisation.

76 P. MARINI, *Rapport d'information n° 456 relatif au projet de programme de stabilité 2011-2014*, p. 20.

77 Selon le rapport précité, les hypothèses de croissance étant presque fixées à niveau de 2,5% du PIB quelque soit la conjoncture.

78 Ce caractère étant strictement attribué par l'article 1 Lolf, aux lois de finances « initiales », rectificatives, de règlement.

79 Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, février 2011, p. 17.

80 Voir les propos du ministre du budget E. WOERTH lors de la discussion de la réforme constitutionnelle de 2008. Deuxième séance du 27 mai 2008.

81 Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, op.cit., p. 18.

82 M. HOUSER, *La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte*, Revue française de finances publiques, février 2009, n°105, p. 234.

83 Le renforcement du cadre de surveillance a été acté par le pacte du l'euro plus. Conclusions du Conseil européen, 24 et 25 mars 2011.

II. Les conséquences de la constitutionnalisation

La révision des outils préexistants s'est avérée plus que jamais nécessaire avec le contexte économique actuel. La constitutionnalisation consisterait en quelque sorte à graver dans le marbre juridique la volonté de limiter les déficits. La Constitution deviendrait ainsi une sorte de garante du vœu de bonne vertu budgétaire que le législateur financier serait amené à prendre. Toutefois, la Constitution n'en reste pas moins une règle juridique, caractérisée par sa permanence et son automaticité. Constitutionnaliser une règle visant à assurer une bonne gestion, par l'encadrement des déficits, consiste à assurer une sorte de « cybernétique financière »⁸⁴, une automaticité de la sanction de la règle juridique par rapport à la liberté des choix politiques. Et d'en conclure à une sorte de dessaisissement du politique en matière financière. Si, à l'instar de l'Allemagne, la France a voulu inscrire dans sa loi fondamentale une limite à l'augmentation galopante des déficits par le biais d'un mécanisme, il n'en reste pas moins que cette automaticité a tout de même été amenuisée. La constitutionnalisation de la règle de bonne gestion, n'est que partielle (A) et la sanction demandée au juge constitutionnel n'en reste pas moins hypothétique (B).

A. Une constitutionnalisation relativisée

Le projet de révision constitutionnelle a pour objet de créer une nouvelle catégorie législative : « les lois-cadres d'équilibre des finances publiques »⁸⁵. Pour la création de cette catégorie législative, le constituant a tiré les leçons des erreurs commises lors de la révision de 2008, évoquées précédemment. Il propose, pour insuffler une véritable effectivité au mécanisme, un double encadrement des lois de finances et de financement.

Le premier encadrement est un encadrement formel. Contribuant à l'hégémonie de la loi-cadre sur les lois de finances et de financement, le Constituant va poser le principe de la nécessité de la loi-cadre à l'article 5. Cet article rend impossible le vote des lois de finances ou de financement en l'absence d'une loi-cadre. Cette mesure reste finalement dans la droite ligne de la finalité poursuivie par le législateur. Si une loi-cadre doit effectivement jouer son rôle programmatique, s'imposer aux lois financières est une action qui n'est rendue possible par l'existence même d'une norme supérieure. En cas d'absence d'une norme supérieure, le recours aux mesures de l'article 47, serait usité⁸⁶.

84 M. BOUVIER, *La règle d'or: un concept à construire ?*, Revue française de finances publiques, op.cit., p. VI.

85 Article 1 alinéa 7.

86 Article 47 alinéa 4 : « Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. »

L'encadrement par cette nouvelle catégorie législative, toujours d'un point de vue formel, ne se limite pas seulement à cet aspect. Le projet aligne la procédure relative au vote des lois-cadres à celle des lois de finances, nonobstant le fait que la loi-cadre ne fasse partie de la catégorie des lois de finances⁸⁷. Cette disposition est somme toute paradoxale puisqu'elle poserait un principe de supériorité d'une catégorie législative sur une autre, tout en « obéissant à la même procédure d'adoption »⁸⁸.

Ces règles formelles mises à part, un second point, davantage substantiel, doit être abordé. Celui du mécanisme assurant la supériorité normative de la loi-cadre. La volonté du législateur d'assujettir les lois de finances et de financement se trouve concrétisée à l'article 1 du projet, qui forme le cœur du dispositif. Toutefois, cette supra-normativité n'est pas absolue. On peut en effet lire dans ce même article qu'une loi organique viendrait préciser le dispositif des lois-cadres et « celles des dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale »⁸⁹. Le fait de recourir à une loi organique est une pratique normale, car le but de la loi organique est de venir « compléter et préciser »⁹⁰ les dispositions de la Constitution. Cependant, le fait de prévoir que seules certaines des dispositions de la loi-cadre auraient une portée obligatoire ne serait pas sans conséquences.

Cette mesure vient en effet considérablement limiter la portée de la constitutionnalisation. Le but avoué du recours au vecteur constitutionnel était de solenniser⁹¹ une volonté politique de maîtrise des dépenses, de « renforcer la normativité »⁹² du cadre existant et donc de rendre moins aisée une éventuelle volonté de modification ultérieure du législateur. Cependant, le fait de recourir à une loi organique, qui déterminera les mesures de la loi-cadre qui auront une portée obligatoire⁹³, et qui est par définition plus facilement modifiable, ne constitue-t-il pas une relativisation de la constitutionnalisation ? N'aurait-on pas pu procéder simplement à une généralisation du caractère supra-normatif de la loi-cadre, directement dans la Constitution, si le but du constituant est de s'assurer un cadre contraignant ? Ou directement recourir à une loi organique⁹⁴, comme vecteur de la réforme, si le but avoué est de ne pas lier le législateur et de lui accorder une souplesse ?

87 La loi cadre serait, conformément à l'article 3 du projet, déposée en premier lieu à l'Assemblée nationale, et suivrait toutes les caractéristiques de la procédure des lois de finances qui dérogent à la procédure législative ordinaire.

88 J-L WARSMANN, *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques*, op.cit., p. 28.

89 Article 1 alinéa 7 du projet initial.

90 F. HAMON, M. TROPPER, *Droit constitutionnel*, 30^e édition, Paris : L.G.D.J, coll. « Manuel », 2007, p. 49.

91 L'article 89 C précisant que pour l'adoption d'une telle révision la majorité des trois cinquièmes des membres du Parlement réunis en Congrès est nécessaire. Ce qui, politiquement, pose le recours de l'actuelle majorité aux voix de l'opposition.

92 J-L WARSMANN, Précité, p. 25.

93 Le reste étant par extension dénué de valeur normative.

94 La voie organique a notamment été préconisée par la Cour des comptes dans son dernier rapport public annuel.

Cette « faille » a été perçue par les députés, qui ont cherché à pallier les carences apparentes du système. En effet le passage à l'Assemblée a enrichi le projet de nouvelles dispositions à l'article 1⁹⁵. Ce faisant, ce passage a procédé à une catégorisation des mesures de la loi-cadre. Celles qui s'imposeront directement aux lois de finances et de financement car inscrites dans la Constitution⁹⁶, celles inscrites dans la Constitution et qui devront figurer dans la loi organique qui déterminera leur caractère supra-législatif ou non⁹⁷, et les autres mesures, ne figurant pas dans la Constitution et qui seront décrites dans la loi organique.⁹⁸ Les députés ont ainsi entendu lier le législateur organique quant au contenu minimal que devra préciser le législateur.

Enfin, une limite pourrait consister en la révision de la loi-cadre. Si elle sera précisée dans la loi organique, une révision trop facile pourrait mettre à mal toute l'effectivité du dispositif. Le législateur organique, afin d'éviter de subir les foudres du Conseil constitutionnel, pourrait choisir de réformer une loi-cadre trop contraignante pour en insérer une plus favorable. L'hypothèse a été envisagée par la commission Camdessus, qui propose de limiter les cas de révision aux cas de « changement de majorité ou de circonstances exceptionnelles »⁹⁹. Si le cas de changement de majorité n'a pas été évoqué lors des discussions parlementaires, il ressort de ces dernières que la volonté du législateur de modifier les lois-cadres ne serait fait « qu'avec une main tremblante »¹⁰⁰. Toutefois, à la lumière du cas allemand qui sera évoqué par la suite, on pourrait se demander si, avec cette disposition, le constituant n'aurait pas ouvert la boîte de Pandore.

Malgré cette volonté de précision des députés, il n'en reste pas moins que la portée de la constitutionnalisation est limitée. Toutes les dispositions de la loi-cadre n'auront pas de valeur juridique contraignante à l'égard des lois de finances et de financement, ce qui nuance d'autant plus le rôle que le Conseil constitutionnel va jouer. Elle ne consiste pas en la fixation de règles mais en la détermination des « conditions dans lesquelles les règles seront fixées »¹⁰¹. Car si les modalités sont mal définies, le but de la constitutionnalisation a notamment été de recourir au Conseil constitutionnel, qui serait compétent pour effectuer un contrôle sur la hiérarchie des normes, c'est-à-dire sur le respect de la loi-cadre par les lois de finances et de financement. Ce contrôle ne sera pas

95 Sont dorénavant inscrits dans le projet le plafond de dépenses et le plancher de recettes, le mécanisme du report automatique ainsi que les conditions de modification.

96 Seraient ainsi concernés les planchers de recettes et les plafonds de dépenses.

97 Le cas du mécanisme de compensation des écarts entre les prévisions de la loi-cadre et l'exécution des lois de finances et de financement par exemple.

98 Article 1 alinéa 7 « Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut fixer 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 ».

99 M. CAMDESSUS (dir.), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, La documentation Française : Paris, 2010, p. 15.

100 Propos du ministre du budget, François BAROUIN, lors de la deuxième séance du 4 mai 2010.

101 G. CARCASSONNE, *Audition à la commission des lois constitutionnelles à propos du projet de réforme constitutionnelle*.

absolu, pour les raisons sus-évoquées, mais également quant au rôle que l'on demande de jouer au Conseil.

B. L'indétermination d'une sanction constitutionnelle¹⁰²

La question qui est intrinsèquement posée par la limitation des déficits publics est celle du choix du vecteur constitutionnel. Pourquoi constitutionnaliser un mécanisme, ou une règle, visant à limiter les déficits ? Ou pour appréhender les choses sous un autre angle, la constitutionnalisation est-elle un gage d'effectivité de la règle ainsi inscrite ? Le juge constitutionnel serait-il le gardien de cette effectivité par le biais de sa censure ? L'importance donnée à une règle, *a fortiori* en matière financière, par son inscription dans la Constitution, ne peut qu'être modérée et ce à plusieurs titres.

L'inscription d'une règle contraignante n'est pas nécessairement synonyme de son effectivité. Pour reprendre un exemple vu précédemment, l'Allemagne s'était dotée d'une « règle d'or » contraignante. Si l'on devait suivre cette règle, le juge aurait dû censurer de manière systématique tout financement de dépenses de fonctionnement à l'aide de l'emprunt. Toutefois cette règle comportait une disposition dérogatoire, analogue à celle envisagée à propos de la révision d'une loi-cadre du projet de réforme constitutionnelle¹⁰³. Il était en effet prévu que le recours à l'emprunt pour des dépenses de fonctionnement pouvait être utilisé « pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global »¹⁰⁴. Par cette exception générale, sur laquelle se basait le gouvernement, le juge constitutionnel allemand s'est ainsi retrouvé face à des « recettes provenant des emprunts [représentant] 16 fois les dépenses d'investissement »¹⁰⁵, sans pour autant pouvoir censurer le projet. Par le biais de cette dérogation, c'est toute la force normative de la Constitution qui est en jeu. Inscire une règle qui ne pourrait être sanctionnée viendrait affaiblir la place de la Constitution. Et c'est cette faiblesse intrinsèque au mécanisme allemand qui a justifié sa réforme en 2009.

Une similitude peut-être trouvée entre l'approche allemande et l'approche française qui consiste en l'intervention du juge. Cette ressemblance ne reste que formelle, le contrôle étant en lui-même substantiellement différent. Le recours au juge constitutionnel sera inscrit dans la continuité de la voie programmatique empruntée par le constituant, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes

102 Certaines problématiques développées dans cette partie font suite au séminaire de la Société française de finances publiques qui s'est déroulé le vendredi 13 mai 2011 sur le thème « Faut-il constitutionnaliser l'équilibre des finances publiques ? »

103 « En cas de changement de majorité parlementaire ou de circonstances exceptionnelles. » M. CAMDESSUS (dir.), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, op.cit., p. 15.

104 Article 115 §2 de la loi fondamentale, version de 2007 avant la révision de 2009 qui a encadré cette disposition, <http://www.bundesregierung.de>

105 C. SOULAY, *La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ?*, Revue française de finances publiques, novembre 2010, p. 189.

spécifiques à cette voie. Le contrôle du juge sera basé sur deux grandes modalités : un recours ayant pour objet la loi-cadre, et un second basé sur la suprématie de la loi-cadre.

Le premier contrôle consisterait en un contrôle, basé sur une saisine automatique, de la cohérence de la loi-cadre¹⁰⁶. Ce contrôle poursuivrait non seulement le but d'un contrôle de conformité à la Constitution, mais aussi de vérifier que l'objectif de la loi-cadre est bien « d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques »¹⁰⁷. Le raisonnement ici demandé au juge n'est pas un raisonnement exclusivement juridique. On lui demandera d'apprécier la pertinence de la trajectoire proposée par la loi-cadre par rapport à un objectif, qui ne fait pas l'objet de définition précise. Si cette appréciation devait se faire selon une date de retour à l'équilibre figurant dans un rapport annexé au projet¹⁰⁸ d'après la commission Camdessus, le raisonnement demandé au juge n'en serait pas moins différent. C'est ici un contrôle de la faisabilité de la trajectoire que l'on demande au juge constitutionnel qui n'est pas, de par sa fonction, un juge spécialisé en matière économique et financière. L'appréciation du juge constitutionnel serait ainsi très problématique et le contrôle qu'il serait amené à exercer limité.

Enfin, si cette loi-cadre prévoyait, suite à un programme politique d'une majorité récemment élue ou une détérioration de la situation économique, une augmentation rapide des dépenses entraînant une aggravation du déficit, le juge serait-il tenu de s'opposer à la loi-cadre ? Ou conserverait-il sa jurisprudence traditionnelle où le juge reconnaît qu'il ne dispose pas d'un « pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement »¹⁰⁹? Autant de questions qui rendent ce contrôle difficilement saisissable.

Le second recours est basé sur un concept simple : le respect de la hiérarchie des normes. La loi-cadre doit fixer des dispositions¹¹⁰ (définies par la loi organique) qui s'imposeront aux lois de finances et de financement. Le juge vérifierait la compatibilité de la loi de finances et de financement à ces mesures. En cas de non respect il appartiendrait au juge de censurer la loi ou non.

Si le principe et le but visé paraissent simples, ils n'en posent pas moins certaines difficultés. Tout d'abord la question du moment d'intervention du juge pour vérifier le respect des plafonds. S'il s'agit de la loi de finances initiale, celle-ci est avant tout un acte de prévision. Les informations concernant les ressources et les charges de l'État « s'apprécient compte tenu des informations

106 Article 9 §1 du projet.

107 Article 1^{er} du projet de réforme. Ce même article supprime également l'avant dernier alinéa de l'article 34 C (à savoir le dispositif des lois de programmation des finances publiques).

108 M. CAMDESSUS (dir.), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, op.cit., p. 16.

109 Décision 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.

110 Le rapport Camdessus précisant « les plafonds de niveaux de dépenses et du plancher de mesures nouvelles en recettes ».

disponibles »¹¹¹ et peuvent varier durant la période d'exécution.

Ou alors la vérification interviendrait lors de la loi de règlement, qui « arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel il se rapporte. »¹¹² ? Le Conseil pourrait-il censurer cette loi qui n'a pour but que de « constater des opérations qui ont eu lieu »¹¹³ ? Si le problème du choix de la loi de finances soumise à l'appréciation du Conseil a été résolu par le passage à l'Assemblée nationale¹¹⁴, la censure reste-t-elle nécessaire ? La question semblait être réglée par l'instauration d'un report automatique¹¹⁵ des différences de prévision de la loi cadre et le résultat de l'exécution des lois de finances ?¹¹⁶

Enfin, si ce contrôle automatique pourrait paraître à première vue un élément essentiel du système, il n'en reste pas moins que sa rédaction n'est pas sans poser des interrogations quant au contrôle du juge. Il est en effet prévu que la saisine automatique du juge constitutionnel pour les lois de finances et de financement ne soit pas une saisine classique¹¹⁷, mais une saisine visant à ce que le juge, à propos des lois de finances et de financement, « se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques »¹¹⁸. Derrière cette formulation on ne peut que s'interroger sur l'absence de mention d'un contrôle par rapport à la Constitution et la mise en œuvre d'une telle saisine. Doit-on ainsi déduire de cette formulation que le Conseil exercerait deux contrôles : un contrôle obligatoire de conformité de la loi-cadre fondé sur le nouvel article 61 alinéa 3 que la réforme introduirait, et un contrôle de constitutionnalité sur la saisine des organes « habituels » fondé sur l'article 61 alinéa 2 ? Un effort du constituant sera nécessaire pour donner toute sa clarté au mécanisme ainsi introduit.

Finalement ce n'est pas tant un principe que l'on inscrit dans la Constitution qu'un mécanisme. Le recours à la règle constitutionnelle en est somme toute très limité, le constituant préférant gager sur une souplesse législative plutôt qu'une règle gravée dans la Constitution à l'exemple de l'Allemagne. Peut-on alors véritablement parler d'une réelle constitutionnalisation de l'équilibre par cette voie ?

111 Article 32 Lolf, à propos du principe de sincérité.

112 Article 37 Lolf.

113 L. SAIDJ, J-L. ALBERT, *Finances publiques*, op.cit., p. 380.

114 L'article 9 §4 prévoyant une saisine automatique du juge pour les lois de finances et de financement. Celui-ci devrait « se prononce[r] sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. »

115 Ce système étant directement inspiré des « comptes de contrôle » allemands. Article 115 alinéa 2.

116 Article 1 alinéa 7 du projet tel qu'issu du passage à l'Assemblée.

117 Car ne se basant pas sur l'alinéa 1 de l'article 61.

118 Article 9 alinéa 4 du projet tel qu'issu de l'Assemblée.