

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 148

## QUATRE PROPOSITIONS POUR DE BONNES RÈGLES BUDGÉTAIRES

Juillet 2014 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# QUATRE PROPOSITIONS POUR DE BONNES RÈGLES BUDGÉTAIRES

On connaît bien les règles budgétaires européennes, les fameux 3 % de déficit maximum par rapport au PIB, les fameux 60 % de dette maximum par rapport au PIB et maintenant les 0,5 % de déficit structurel<sup>1</sup> maximum. On connaît ces règles mais on ne les respecte pas.

La France est à plus de 4 % de déficit par rapport au PIB et à près de 95 % de dette par rapport au PIB. Les dépenses publiques atteignent 57 % du PIB (et non 54,8 % comme ceux qui veulent minimiser le poids de nos dépenses publiques viennent de le chiffrer, en ôtant les dépenses de charge de la dette). Quant au déficit structurel, il avoisine 2,3 % en 2014, voire plus.

**Les débats sur les règles budgétaires ont été nombreux ces dernières années, les rapports sur le sujet aussi mais, force est de constater que les modestes garde-fous introduits dans la loi française ne suffisent pas pour vraiment remettre la France dans les rails du sérieux budgétaire. Là encore, il convient de s'inspirer des meilleures pratiques étrangères :**

Celles de la Suisse et de la Suède sont particulièrement intéressantes : ces deux pays ont su, alors que leurs comptes dérapaient, mettre en place des mécanismes de frein à l'endettement qui ont démontré leur efficacité, tout en se montrant humbles par rapport au difficile exercice de la prévision économique. Les principes de ces règles sont simples : plafonds de dépenses, objectif de comptes publics à l'équilibre, autorités indépendantes ayant leurs propres capacités de chiffrage pour challenger les prévisions de croissance économique, de recettes et d'économies annoncées par le gouvernement.

**Grâce à un tour du monde des règles budgétaires, la Fondation iFRAP est en mesure de proposer les règles suivantes :**

- Donner au Haut Conseil aux finances publiques la possibilité de réaliser ses propres chiffrages et lui conférer une capacité d'auto-saisine ;
- Instaurer un plafond de dépenses publiques à l'horizon 2018 à 52 % du PIB et inscrire un retour à l'équilibre budgétaire dès 2018 ;
- Inscrire à partir de 2022 un plafond de dépenses publiques maximum à 50 % du PIB et une obligation d'excédent primaire en moyenne sur l'ensemble des comptes publics, et ce sur cinq ans ;
- Créer un compte de compensation doté d'un minimum de dix milliards d'euros pour compenser les erreurs de prévision du gouvernement et lisser les finances publiques sur le cycle.

■ 1 Voir glossaire page 23.

## Où en est aujourd'hui la France en termes de règles budgétaires ?

Le traité de Maastricht (1992) complété par le Pacte de stabilité et de croissance (1997) prévoit que les pays de l'Union européenne (UE) peuvent participer à l'Union économique et monétaire (UEM), à condition de respecter cinq « critères de convergence », dont deux concernant le déficit consolidé des administrations publiques et de leur dette consolidée :

- le déficit ne doit pas dépasser 3 % du produit intérieur brut (PIB) ;
- la dette publique ne doit pas dépasser 60 % du PIB ou doit se rapprocher de ce seuil ;
- le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 point celui des trois États présentant la meilleure stabilité des prix ;
- un État ne peut dévaluer sa monnaie ;
- les taux d'intérêt à long terme ne peuvent dépasser de plus de 2 % celui des trois États membres présentant la meilleure stabilité des prix.

Bien qu'il soit difficile de fixer des règles influant directement sur la dette par rapport au PIB de tous les pays participants, au vu de l'hétérogénéité des situations initiales et surtout parce que l'évolution des ratios dépend de très nombreux facteurs, il est possible de fixer un déficit maximal permettant indirectement de contenir l'évolution de la dette publique.

Le rapport Delors de 1989, qui pose les bases d'une monnaie unique, met en évidence la défaillance de la seule force des marchés pour contraindre les gouvernements à maîtriser leur déficit. En théorie, un État souverain doit dégager des marges de manœuvre découlant de finances publiques saines. Mais dans une union monétaire, la possibilité de transferts entre États, de renflouement d'un État en difficulté financière par les partenaires européens, incite négativement à la discipline budgétaire.

### Règle budgétaire et objectif budgétaire : quelle différence ?

La règle budgétaire est un objectif budgétaire prévu par la loi. C'est une contrainte permanente ou ponctuelle sur un ou plusieurs indicateurs budgétaires – dette, déficits, dépenses, publiques, recettes publiques – en les limitant numériquement ou de manière plus flexible. Pendant longtemps, ces règles n'ont pas été traduites légalement mais l'accumulation de dettes des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à partir des années 1980-1990 incite les décideurs à se pencher sur la question et à faire évoluer les objectifs vers des règles plus formelles. Elles ont pour but de prévenir les déséquilibres structurels des finances publiques, d'empêcher ainsi la croissance infernale de la dette souveraine et de rendre les politiques publiques plus cohérentes dans le temps et moins pro cycliques. On peut arguer que la dépense publique peut jouer le rôle d'un stabilisateur en cas de crise et a de ce fait un effet contracyclique, mais cet argument est limité lorsqu'on est comme la France dans une économie ouverte, où une relance par la dépense risque de dégrader la balance commerciale. Si l'on s'en tient à l'expérience d'avant la crise de 2008, les règles budgétaires montrent tout de même une influence positive sur la discipline budgétaire<sup>2</sup>.

Contre ce comportement opportuniste, qu'on peut définir comme un aléa moral, est l'objectif premier des lois budgétaires européennes. À partir de 2012 et de la ratification du Traité sur la stabilité, la croissance et la gouvernance (TSCG), le mécanisme institutionnel européen

de contrainte budgétaire se renforce. Le déficit structurel<sup>3</sup> de chaque pays ne peut dépasser 0,5 % du PIB. Aussi, les États signataires doivent-ils inscrire la « règle d'or » dans leur législation, « de préférence » dans leur Constitution. La limite budgétaire est aujourd'hui fixée

■ 2 Commission européenne, 2006 « The long-term sustainability of public finances in the European Union ». European Economy (n° 4). En ligne : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication7903\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7903_en.pdf)

■ 3 Voir glossaire page 23.

à - 0,5 % du solde structurel et 3 % de déficit. Si un État ne peut respecter ces limites, il devra alors décrire les mesures correctrices envisagées. Des sanctions budgétaires « quasi-automatiques » sont prévues par le pacte budgétaire européen (TSCG)<sup>4</sup>. **Bien que la règle d'or soit aujourd'hui inscrite dans le droit français, non pas dans la Constitution, mais en tant que loi organique, la France ne satisfait pourtant aucun des critères de convergence. Et elle a jusqu'à maintenant toujours échappé à toute sanction de la part de Bruxelles.**

Néanmoins, la France a pris un certain nombre d'engagements dans le Programme de stabilité<sup>5</sup> à l'horizon 2017, présenté le 23 avril 2014 en Conseil des ministres, et où elle précise sa trajectoire budgétaire de moyen terme. Envoyé à

la Commission européenne qui le transmet au Conseil européen, le Programme débouchera sur une recommandation dont le gouvernement devra tenir compte pour l'élaboration du projet de loi de finances.

La Fondation iFRAP propose de s'inspirer largement des modèles étrangers, en l'occurrence suisse, suédois, canadien ou encore allemand. Tous ces pays ont, dans le courant des années 2000, mis en œuvre des mesures fortes, que nous allons détailler, pour redresser leurs finances publiques. La France ferait bien de s'en inspirer alors qu'elle est passée d'une dette publique au sens de Maastricht de 57,5 % du PIB en 2000 à 93,5 % en 2013<sup>6</sup>, et ce malgré les efforts d'économies de ces dernières années et un déficit passé de 7,5 % du PIB à 4,3 % entre 2009 et 2013<sup>7</sup>.

## PROPOSITION 1

### Réformer le Haut Conseil aux finances publiques (HCFP) : pour une autonomie d'action et de chiffrage

Créé en 2012 suite aux dispositions du TSCG relatives à l'introduction d'un comité budgétaire indépendant, le HCFP a deux fonctions : la prévision des indicateurs macroéconomiques et la surveillance budgétaire. Servant à bâtir les lois de finances, les prévisions macroéconomiques sont souvent suspectées d'être trop optimistes tant la surestimation de la croissance permet de réduire artificiellement la contrainte budgétaire. La qualité et l'indépendance de ces prévisions sont des éléments importants de la sincérité et de la fiabilité de nos finances publiques. Ainsi, l'instauration d'un comité indépendant devrait engendrer un gain de crédibilité et de transparence de la part du gouvernement. Cependant, depuis sa création nous remarquons que ses deux fonctions n'ont pas été totalement satisfaites. **Tout d'abord, le Haut Conseil ne dispose pas de ses propres modèles statistiques. Ses capacités de prévisions contradictoires par rapport à la direction du Trésor ou à la direction du Budget sont ainsi moins effectives.** Il effectue une synthèse du consensus des conjoncturistes<sup>8</sup>. De cette façon, il est dépendant des prévisions gouvernementales, dont il ne peut

contester les estimations qu'en fonction des prévisions des instituts de références dont il a établi la liste. Aussi, l'absence de chiffrage révèle-t-elle un problème de structuration du dialogue concernant les données avec Bercy. Lors de son premier avis<sup>9</sup>, le Haut Conseil s'est plaint du délai et du manque d'exhaustivité des données fournies par le gouvernement. Le HCFP précise en effet qu'il a été saisi « *d'éléments de cadrage macroéconomiques moins détaillés que prévu par le règlement du Conseil européen (...) des éléments complémentaires ont été apportés ultérieurement à sa demande (...) par le ministère de l'Économie et des Finances. Des données succinctes de finances publiques lui ont été transmises tardivement* » ; « *Le Haut Conseil souhaite pouvoir disposer à l'avenir dans des délais raisonnables d'éléments plus détaillés sur la prévision relative à l'année en cours et à l'année suivante, ainsi que sur la distribution des risques entourant cette prévision* ». Cet épisode est édifiant. Il nous montre l'importance d'un conseil entièrement autonome. Toutefois, le premier avis du HCFP, au sujet du projet de Programme de stabilité de la France pour les années 2013 à 2017<sup>10</sup>, présente

■ 4 Dépôt auprès de la BCE (de 0,2 à 0,5 % du PIB de l'État en question), amende si le déficit n'est pas comblé.

■ 5 Voir glossaire page 23.

■ 6 Chiffres Insee <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=40>

■ 7 Chiffres Insee <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=37>

■ 8 Voir glossaire page 23.

■ 9 Voir site iFRAP :

« Premier avis : le Haut Conseil des finances publiques tacle Bercy » ;

voir également l'avis en ligne du Haut Conseil sur les prévisions macroéconomiques 2013-2017.

■ 10 « Une Stratégie pour le redressement ». En ligne sur le site du ministère de l'Économie.

une novation considérable par rapport au dialogue budgétaire antérieur : il critique ouvertement en tant qu'observateur institutionnel interne la prévision jugée toujours trop optimiste du gouvernement. Mais, **l'absence de pôle de prévision et de production de données statistiques ne permet pas vraiment de challenger les prévisions de Bercy, ni de proposer des scénarios de modélisations budgétaires précises.** Il faut voir le lien fondamental entre autonomie des prévisions et possibilité d'auto-saisine et information du Haut Conseil sur la consommation des crédits publics ou sur les données relatives au prévisionnel mensualisé des recettes fiscales, afin de pouvoir le comparer à l'exécution. Tout cela suppose des contacts étroits avec la direction du Budget. Sinon aucune sonnette d'alarme ne peut intervenir correctement ! La Fondation iFRAP propose de faire évoluer l'approche du Haut Conseil en lui permettant de faire ses propres chiffreages statistiques.

Par ailleurs, il serait important que les prévisions et les avis adoptent suivant le principe de précaution un biais pessimiste. **Aux Pays-Bas, le Bureau d'analyse de la politique économique,** organisme autonome dont l'indépendance est assurée par une loi de 1945, propose deux scénarios économiques au gouvernement : un correspondant à un taux de croissance économique qu'il considère comme le plus vraisemblable, un correspondant à une prévision de croissance plus prudente. **Le gouvernement appliquera systématiquement le scénario le plus prudent,** préférant les bonnes surprises aux mauvaises. L'exemple du Canada est également riche d'enseignements : les hypothèses économiques ne sont pas issues des analyses de l'administration, mais d'une enquête réalisée par l'exécutif auprès du secteur privé. En parallèle, pour pallier les éventuels aléas de la conjoncture économique, le Canada met en place un fonds : une réserve pour éventualité.

### L'exemple canadien

L'expérience canadienne, en termes de règles budgétaires, nous offre une multitude d'exemples. Les règles budgétaires ont été utilisées dans plusieurs épisodes d'assainissement budgétaire importants dans les provinces et au niveau fédéral.

Nous retiendrons ici la « revue des programmes » du tandem Chrétien-Martin. En trois ans, le déficit qui atteint 6,6 % du PIB en 1994 est effacé. De 68 % du PIB en 1994, la dette tombe à 22 % en 2007. Le gouvernement fédéral décide d'introduire une règle officielle sur les dépenses en 1991, excluant le coût de la dette et les programmes autofinancés (assurance chômage, loi sur la protection du revenu agricole). Le plafond autorise des augmentations de dépenses mineures si elles sont compensées par des hausses d'impôts. Cependant, la règle n'est pas prolongée en 1995 : le plafond est bien trop élevé pour le niveau de dépenses. En effet, les dépenses fédérales passent de 120 milliards de dollars en 1993 à 105 milliards trois ans plus tard.

En 1997, le ministre des Finances, Paul Martin, a créé une « réserve pour éventualité » de trois milliards en cas d'imprévu. À l'époque, un point de croissance du PIB en moins ampute les recettes de l'État de 2,8 milliards de dollars. Si les prévisions macrobudgétaires sont vérifiées et que la réserve n'est pas utilisée, les fonds sont alors automatiquement alloués au remboursement de la dette. En 2003, une deuxième réserve, dite « prudence économique » est créée par John Manley portant le « coussin » du gouvernement à cinq milliards de dollars. Toutefois, les finances publiques sont systématiquement meilleures que les anticipations du gouvernement : l'idée est abandonnée et la réserve supprimée avec l'arrivée au pouvoir des Conservateurs en 2006.

Cette suppression fut une erreur puisque, dès 2008, le Canada renoua avec les déficits avec 0,4 % du PIB, 4,9 % en 2009, et 5,6 % en 2010. Le Canada est aujourd'hui à 3 % de déficit et 93,6 % de dette par rapport au PIB. Si la règle budgétaire et la réserve avaient été maintenues, il est fort vraisemblable que déficit et dette auraient été moins élevés.

Enfin, il nous semble important que le Haut Conseil dispose de la faculté d'intervenir à n'importe quel moment du cycle budgétaire, dans la mesure où la dégradation ou l'amélioration significative de la situation économique

le recommande. L'OBR (*Office of Budget Responsibility*) britannique ou le SFPC (*Swedish Fiscal Policy Council*) ont tous deux la faculté d'éclairer le débat économique public par des prévisions autonomes et surtout spontanées.

## Proposition 2

### Pour une règle budgétaire sur les dépenses et sur l'équilibre budgétaire

#### I Fixer légalement la trajectoire budgétaire du retour à l'équilibre pour 2018.

Il est aujourd'hui improbable de voir le solde budgétaire français revenir à l'équilibre avant une durée minimale de quatre ans pour les plus optimistes. Un assainissement des comptes publics signifie des réformes structurelles conséquentes et des effets récessifs de court terme sur l'activité économique. Un tel effort budgétaire ne peut s'obtenir qu'à moyen terme. L'ajustement budgétaire de 50 milliards d'euros établi dans le dernier Programme de stabilité est considérable, du jamais vu jusqu'à présent. Prenons quelques ordres de grandeur : 50 milliards d'euros, c'est le montant du service de la dette publique sur une année ; c'est 2,4 points du PIB et 4 % des dépenses totales de l'État et des collectivités.

La Fondation iFRAP propose d'inscrire légalement le retour à l'équilibre en tant que disposition transitoire. Les déficits publics – Projet de loi de finances (PLF) et Projet de loi de finances de la Sécurité sociale (PFLSS) – hors

cycle économique sont, en points de PIB, au plus de :

2014	2015	2016	2017	2018
- 4,30 %	- 3,30 %	-2,30 %	- 1,30 %	-0,30 %

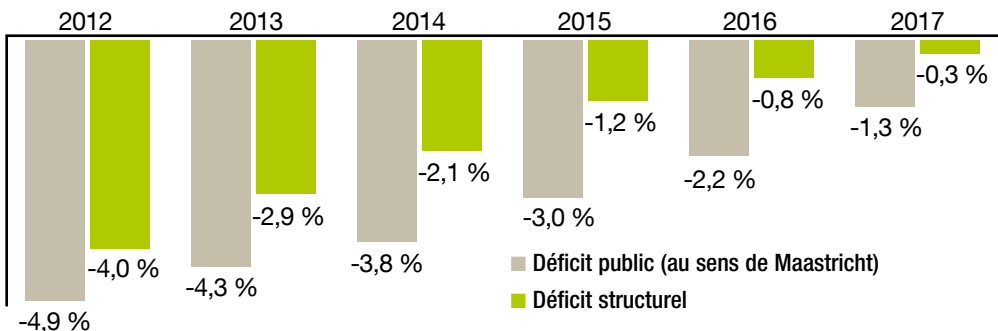
#### I Fixer un plafond de dépense publique maximum à 52 % du PIB en 2018.

Par la suite, la loi est complétée par deux dispositions :

- l'équilibre du PLF et du PLFSS (à répartir entre PLF et PLFSS) : à partir de 2019, le PLF est voté au moins à l'équilibre. L'équilibre s'entend par rapport au niveau de richesses créées hors incidences de la conjoncture économique ;
- l'équilibre du budget des collectivités locales : les collectivités locales ne peuvent s'endetter que pour financer des investissements.

La règle proposée ici est simple et est semblable à la règle d'or du TSCG. Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas excéder celui des recettes. Le TSCG autorise un déficit struc-

#### Les objectifs annuels du Programme de stabilité 2014/2017 pour la France sont les suivants :



turel de 0,5 % du PIB, ce qui revient à dire qu'un solde déficitaire maximum de 0,5 % est autorisé sur l'ensemble du cycle économique. Sur cette base est créé un **plafond des dépenses annuel en fonction du montant des recettes, corrigé d'un facteur qui tient compte de la situation conjoncturelle**. S'agissant d'un plafond glissant sur trois ans comme pour la Suède, l'élaboration du budget d'une année  $t$  doit respecter le plafond de la dépense qui a été fixé et approuvé par le Parlement à  $t-3$ . Ce plafond cadrerait la trajectoire financière globale de l'ensemble des administrations publiques : les organismes divers de l'administration centrale, les administrations publiques locales, et les administrations de Sécurité sociale, et ceci afin d'éviter tout point de fuite. **Si le taux de croissance économique est supérieur à la moyenne du cycle, le plafond des dépenses est inférieur aux recettes et les comptes de l'État sont excédentaires. Inversement, les administrations publiques consolidées peuvent enregistrer des déficits en bas de cycle.** Un tel mécanisme permet une souplesse et laisse la possibilité au gouvernement de confectionner des politiques budgétaires contracycliques.

■ 11 Néanmoins, ces dépenses fonctionnent selon des principes assez différents de notre système de Sécurité sociale, que ce soit pour les dépenses de santé ou de retraite, qui constituent l'essentiel des dépenses. En particulier pour les retraites, celles-ci étant majoritairement gérées par capitalisation. Le problème de la dérive des dépenses sociales ne se pose donc pas du tout avec la même acuité qu'en France.

La question redoutable est la détermination du « cycle économique ». Il faut éviter à tout prix que le cycle économique ne soit « délimité » en fonction du cycle politique par exemple. Ce serait une des missions du Haut Conseil aux finances publiques que de se prononcer sur ce point au vu des séries statistiques disponibles. **La question principale est l'application du plafond de dépenses à l'ensemble des administrations et donc en particulier sa compatibilité avec la libre administration des collectivités locales, principe inscrit dans la Constitution.** Dans l'exemple suisse (le plus abouti), les cantons ne sont pas concernés par la règle générale de maîtrise budgétaire. Pourtant, ceux-ci peuvent voter sur la base du volontariat la mise en place d'un plafond quant à leurs dépenses. Pour la compatibilité avec la libre administration des collectivités territoriales, il y a une réponse (partielle) dans le cadre de la loi de réforme de l'organisation territoriale : « solidarisation des collectivités territoriales » face aux risques de sanction européenne et « chaînage » des compensations lors des transferts de compétence. On pourrait donc y ajouter des objectifs contractualisés avec les collectivités volontaires ayant une certaine taille critique.

## La Suisse : le choix de l'équilibre budgétaire sur le cycle

Le modèle suisse dispose de plusieurs avantages : contraignant et relativement rigide dans ses cibles, il impose un objectif d'équilibre sur l'ensemble du cycle économique. Mis en place depuis plus de dix ans, il a montré son efficacité. Lorsqu'une règle est suivie, elle est efficace. Il dispose d'un compte « notionnel » permettant d'enregistrer les écarts par rapport à la prévision et de les corriger dès que possible. En second lieu, le frein à l'endettement suisse ne s'applique pas aux dépenses de Sécurité sociale<sup>11</sup>. Cet élément de « souplesse », le différencie clairement du modèle suédois, moins rigide mais aussi efficace sur longue période. Enfin, des dispositifs analogues existent au niveau des cantons. Les finances des États fédérés (équivalents de nos collectivités territoriales) sont donc également sous contrôle.

Traditionnellement rigoureux concernant leurs finances publiques, la totalité des exercices budgétaires fédéraux helvétiques entre 1990 et 2000 ont été déficitaires. Une inquiétude croissante s'est emparée du débat public vis-à-vis du laxisme budgétaire, et ce malgré un taux d'endettement relativement bas par rapport aux pays européens (50 %). Bien que des dispositions supposément contraignantes fussent déjà en place dans la Constitution, aucun mécanisme de mise en œuvre ne les rendait effectives. La Suisse introduisit en 2001 un mécanisme de « frein à l'endettement », mécanisme que les Suisses plébiscitent par référendum (85 % de « oui »). L'article 126 est renforcé et complété par une loi d'organisation budgétaire. Le premier budget concerné fut celui de 2003. ►

► **Art. 126<sup>12</sup> Gestion des finances**

1. La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.
2. Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.
3. Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'al. 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel relèvement conformément à l'art. 159, al. 3, let. c.
4. Si les dépenses totales figurant dans le compte d'État dépassent le plafond fixé conformément aux al. 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.
5. La loi règle les modalités.

La cible de la règle budgétaire suisse est l'équilibre à terme du budget fédéral. La mise en œuvre de la règle budgétaire repose sur un encadrement très précis du processus budgétaire :

- La procédure pour une année  $t$  commence à l'année  $t - 1$  en plafonnant les dépenses. Le plafond est calculé en fonction des prévisions des recettes et d'un coefficient intégrant la situation conjoncturelle. Le coefficient correspond au rapport entre le PIB potentiel anticipé<sup>13</sup> et le PIB effectif anticipé<sup>14</sup> ;
- Pendant la phase basse du cycle économique, les recettes diminuent mais le coefficient est supérieur à un : le plafond est alors peu affecté. En haut de cycle, le mécanisme de frein à l'endettement suisse permet d'enregistrer des budgets excédentaires ;
- Lors de l'année  $t + 1$  et en utilisant les données exécutées (et non les prévisions de recette), le plafond est recalculé et comparé aux dépenses effectives. L'écart est alors soit crédité soit débité à un compte de compensation. L'étendue du déficit autorisé en cas de ralentissement de l'activité économique dépend de l'écart de production entre le PIB effectif et le PIB potentiel. De cette manière, les déficits sont compensés et les objectifs de soutenabilité de la dette sont satisfaits.

**Suisse : évolution de la situation budgétaire des administrations publiques consolidées**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Solde budgétaire</b>	-1,4	-1,3	-0,6	0,9	1,3	1,8	0,5	0,2	0,4
<b>Dette</b>	53,4	52,8	52,8	45,4	41,8	39,2	37,7	36,3	35

Également, en cas de dépenses extraordinaires, une clause permet de relever le plafond seulement avec l'accord de l'Assemblée fédérale (le Conseil national et le Conseil des États). Le relèvement du plafond ne concerne que les dépenses exceptionnelles. De cette façon, cette clause est susceptible d'être plus efficace qu'une simple suspension du plafond. À partir de 2008, une règle complémentaire vient renforcer le mécanisme suisse. Le compte de financement de la Confédération affiche alors un déficit de 3,6 milliards de francs : excédent de 7,5 milliards pour le « budget ordinaire » et un trou abyssal pour le « budget extraordinaire »<sup>15</sup>. Le principe de ce compte d'amortissement consiste à compenser dans un laps de temps donné les déficits du budget extraordinaire<sup>16</sup> par le biais du budget ordinaire, pour autant que ce dernier soit préalablement assaini.

Au final, on peut retenir que la loi suisse reste abstraite et ne pose que les fondamentaux du mécanisme sans donner d'objectifs chiffrés. Des règles constitutionnelles intégrant des cibles fixes peuvent présenter une trop grande rigidité dans des situations où la cible doit être redéfinie, à la suite d'un choc économique ou d'une modification de variables économiques et sociales par exemple (le vieillissement de l'économie, l'inflation, etc.).

■ 12 Accepté en votation populaire du 2 décembre 2001, en vigueur depuis le 2 décembre 2001.  
 ■ 13 Voir glossaire page 23.  
 ■ 14 Voir glossaire page 23.  
 ■ 15 Conseil fédéral suisse. 2008. « Message sur la règle complétant le frein à l'endettement ». En ligne sur le site. [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
 ■ 16 Voir glossaire page 23.



## Un point sur la règle d'or allemande

La règle d'or allemande quant à elle, existe depuis 1949 dans la loi fondamentale allemande (Constitution allemande). L'article 110 stipule que « *les recettes budgétaires et les dépenses doivent s'équilibrer* » ; l'article 115 : « *Le produit des emprunts (souscrits par le pays) ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget* », « *ne peut déroger à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global.* » Cependant, la règle n'a pas empêché les autorités allemandes de déroger à la règle plus d'une dizaine de fois depuis 1970. Depuis 2009, l'article 115 a été complété par un « frein à l'endettement » : l'État fédéral ne pourra souscrire des emprunts qu'à hauteur de 0,35 % du PIB à partir de 2016.

Ceci montre que même inscrite dans la Constitution, l'efficacité de la règle n'est pas automatique. Le point le plus important concerne la procédure de vérification de la conformité du budget à la cible : la procédure *ex ante* porte sur le budget, à l'issue du vote alors que la procédure *ex post* porte sur son exécution, à la clôture des comptes. À un niveau national et avec une règle constitutionnelle, un projet de loi de finances qui ne respecterait pas la cible pourrait faire l'objet d'une annulation auprès de la Cour constitutionnelle (Conseil constitutionnel en France).

Cette solution est intéressante car elle consiste en une norme de caractère contraignant : c'est la force du modèle allemand et par comparaison, on le verra, la faiblesse du modèle suédois par rapport au cas de la France où les pratiques budgétaires ont le plus souvent été contournées : norme de dépense, norme de déficit, débudgétisation.

## La Suède : une cible budgétaire plus ambitieuse et une vision à très long terme

Suite au ralentissement économique des années 1990 et à la dégradation des finances publiques, le pays met en œuvre une politique de consolidation budgétaire. Un nouveau cadre budgétaire est progressivement institué entre 1997 et 2000 et repose sur trois composantes :

- une procédure budgétaire « du haut vers le bas », basée sur la détermination préalable d'un plafond de la dépense en termes nominal et triennal glissant : l'élaboration du budget d'une année  $t$  doit respecter le plafond de la dépense qui a été fixé et approuvé par le Parlement à  $t-3$  ;
- le solde cumulé de l'ensemble des administrations publiques doit être excédentaire de 2 % du PIB au cours du cycle économique. Suite à la déclaration d'Eurostat de ne plus intégrer les comptes des caisses de retraite par capitalisation dans les comptes des administrations publiques, la cible est ramenée à 1 % en 2007. Les excédents des années 2000 s'expliquaient par les excédents des caisses de retraite. Le maintien de la cible de 2 % aurait représenté un durcissement de la règle budgétaire ;
- le niveau administratif local est soumis à une règle d'équilibre budgétaire qui n'implique pas de sanctions. Si la règle n'est pas respectée, le déficit doit être compensé dans les trois années.



► Cela ressemble à la loi de finances pluriannuelle en France, en traçant une trajectoire financière, mais elle n'est pas contraignante et est remise en cause à chaque loi de finances. Le plafond des dépenses ne concerne que les dépenses primaires<sup>17</sup> (assurance chômage comprise) et les dépenses des systèmes de retraite. Comme les dépenses d'assurance chômage sont comptabilisées, le plafond ne peut être ajusté en fonction de la situation économique (ces dépenses sont tributaires de la conjoncture économique). Cependant, une marge dans la fixation du plafond permet d'intégrer les augmentations de dépenses imprévues, tout en respectant la limite fixée. Une souplesse qui favorise le risque de contournement de la règle.

Comme pour la Suisse, la cible budgétaire est prise en compte sur l'ensemble du cycle économique. Ce dispositif correspond à la volonté de permettre des variations importantes du solde annuel en fonction de la situation conjoncturelle. Il permet des déficits automatiques et discrétionnaires, du moins au moyen de baisses d'impôts. En réalité, les autorités n'utilisent pas la politique budgétaire pour la dimension active de la politique conjoncturelle, celle-ci est prise en charge par la Banque centrale et relève de la politique monétaire<sup>18</sup>.

**Le choix d'une cible de 2 % puis de 1 % résulte d'une réflexion menée sur le très long terme : l'objectif de dette pour 2025 est fixé à 20 % du PIB et pour 2050 à 50 % du PIB, du fait du vieillissement démographique.**

Concernant son support juridique, le cadre budgétaire suédois repose essentiellement sur des lois ordinaires et non sur des lois constitutionnelles comme pour la Suisse. Ce dispositif a la caractéristique d'être souple : le plafond pour l'année  $t$  pourrait en principe être modifié à  $t-2$  et à  $t-3$  par le vote d'une nouvelle loi. Mais de telles modifications n'ont pas eu lieu. Dans les faits, le gouvernement a, à quatre reprises, présenté un plafond sur les dépenses en refusant de s'engager sur la troisième année. L'objectif de surplus budgétaire, quant à lui, correspond à un engagement politique, sans sanction formelle en cas de non-respect.

En 2007, est créé le Conseil pour la politique budgétaire. L'idée date de 2000 : l'objectif du *Swedish fiscal policy council* est de mieux encadrer la politique budgétaire en cas d'adhésion à l'euro. La Banque centrale suédoise ne pouvant plus utiliser son levier monétaire contracyclique, il aurait fallu plus de dynamisme concernant la politique budgétaire : des déficits plus importants en bas de cycle et des surplus plus élevés en haut de cycle. Le référendum de 2003 coupe court à toute entrée dans l'euro, pourtant le projet de création est repris en 2006. Le mandat confié au comité budgétaire est large : évaluation de la qualité des prévisions économiques du gouvernement, évaluation de la conformité de la politique budgétaire avec les objectifs des règles budgétaires, de soutenabilité des finances publiques, de croissance économique et de plein-emploi.

Globalement, le cadre budgétaire de moyen terme a prouvé son efficacité et a mené à la mise en place de politiques budgétaires prudentes. En particulier, les différents plafonds de dépenses ont été respectés. La Suède est le seul pays (sans compter le Luxembourg et l'Estonie qui sont de tout petits pays) à avoir systématiquement respecté les critères de convergence de Maastricht.

**Suède : évolution de la situation budgétaire des administrations publiques consolidées**

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Soldes publics			-1,3	-1	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-1,1
Dette publique	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,2	40,2	38,8	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6

■ 17 Voir glossaire page 23.  
 ■ 18 Schwengler Bernard, « Les règles budgétaires, une alchimie délicate ». Revue française d'économie Vol. 27 : 63-95, 2012.

### Proposition 3

## Inscrire un maximum de 50 % de dépenses publiques par rapport au PIB dans la Constitution en 2022, corrigé de l'impact démographique

Le solde primaire se définit comme le solde des finances publiques hors charge de la dette. Un objectif prioritaire pour le gouvernement français (par rapport notamment à son homologue italien), serait de parvenir à dégager de façon pérenne un excédent primaire, permettant de nourrir le désendettement. À cette fin, il serait possible de s'inspirer de l'exemple budgétaire suédois. Définir une trajectoire des finances publiques à l'équilibre sur le cycle économique, mais incluant (comme en Suède) une « surbudgétisation » (dépenses annuelles limitatives indépassables), permettant de dégager, en exécution, un excédent primaire. Ce processus se traduirait par le calibrage d'une « réserve de précaution » qui, traduite en annulation partielle de crédits, permettrait de dégager cet excédent.

Comme énoncé dans le Pacte de stabilité européen, la règle budgétaire doit désormais être inscrite dans les législations nationales. L'adoption du budget se traduisant par le

vote d'une simple loi ordinaire, un ancrage dans une norme d'un niveau supérieur est indispensable pour que la règle budgétaire puisse contraindre le pouvoir budgétaire du politique. La règle budgétaire française est aujourd'hui sous la forme d'une loi organique. Est-il alors nécessaire d'inscrire la loi dans la Constitution française comme l'avait formulé Nicolas Sarkozy en 2010 ? Valérie Pécresse, alors ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État et porte-parole du gouvernement, disait qu'il fallait « graver dans le marbre cette règle qui relève du bon sens pour qu'aucun gouvernement futur ne puisse se dérober face au retour à l'équilibre ». Une règle ancrée constitutionnellement aurait, *a priori*, un plus fort degré de stabilité dans le temps, compte tenu de la procédure de modification propre à la Constitution et se justifierait dans des pays comme la France ou l'Allemagne.

### L'approche australienne

Tout comme la Suisse, l'Australie n'a pas de loi spécifiant une cible budgétaire numérique. L'approche australienne est basée sur des principes et exige du gouvernement une « déclaration de stratégie budgétaire » (*fiscal strategy statement*) conforme à la loi (*principles of sound fiscal management*). La déclaration doit spécifier les objectifs budgétaires de moyen long terme et les politiques publiques pour y parvenir. La procédure ne prévoit pas de sanction si les gouvernements ne respectent pas les cibles préalablement définies dans le *Statement*. Cependant, ils devront le signaler via un document budgétaire annuel (*budget paper*). Suite à l'introduction de ce cadre budgétaire en 1998, les gouvernements de tous les bords politiques ont utilisé la déclaration pour sceller une stratégie budgétaire de moyen terme et l'atteinte de l'équilibre budgétaire au cours d'un cycle économique. En dehors du *statement*, les deux grands partis australiens s'engagent habituellement à avoir un excédent budgétaire et à limiter la croissance des dépenses et des impôts. Une approche basée sur des principes a l'avantage d'apporter le plus de flexibilité en cas de crise économique.

## Proposition 4

### Créer un véritable compte de compensation comme en Suisse ou au Canada et doté d'un minimum de dix milliards d'euros pour compenser les erreurs de prévision du gouvernement

Un mécanisme de correction est un élément prépondérant de la procédure de mise en œuvre de la règle. Lors de l'élaboration d'un budget, le gouvernement fait une estimation du niveau de croissance économique, des recettes et des dépenses de l'État. L'élasticité des dépenses et des recettes provoque des déviations par rapport à la cible. Dès lors, un compte d'ajustement ou de compensation vise à corriger *a posteriori* ces dépassements et ainsi à créer une « intertemporalité » entre les budgets. Les écarts sont crédités au compte de compensation en cas d'écart positif et à l'inverse, sont débités en présence d'un écart négatif. Ils sont ainsi théoriquement compensés dans le temps. Cela va au-delà de la réserve de précaution puisque cette réserve est reportable. En réalité, les ressources représentent des « droits à tirer », c'est-à-dire de l'endettement toléré. On pourrait également prévoir le report au sein du

compte des crédits non consommés. La question essentielle pour basculer d'un système à l'autre serait la situation du pays par rapport à son solde primaire. En situation de déficit primaire, un droit à tirer par emprunt est possible tant que l'on procède pour ajuster le budget à des annulations de crédits en fin d'exercice. En excédent primaire, afin de *booster* le désendettement, on peut compléter le léger recours à l'endettement à court terme par l'abondement du fonds par des crédits gelés, ou des ponctions sur reliquats de crédits non consommés.

L'exemple suisse est de nouveau l'un des plus opportuns. Comme nous l'avons vu, les écarts entre la cible budgétaire et les dépenses publiques sont enregistrés à un compte de compensation et cumulés dans le temps. Si les écarts dépassent 6 % des dépenses du budget fédéral de l'année précédente, le plafond devra être strictement respecté pendant trois ans.

#### Des considérations politiques peuvent aussi contribuer à la mise au point de règles budgétaires

Les politiques de réduction de déficit sont presque toujours associées à l'amaigrissement de l'État-providence, à la réforme des systèmes de retraite publics. De plus, il est démontré que les consolidations budgétaires ont des effets récessifs, du moins à court terme. En somme, ces politiques dites de « rigueur » ou d'« austérité » ont généralement des conséquences négatives à court terme sur le bien-être de la population. Instinctivement, tous ces éléments tendent à démontrer que ce type de politiques dites impopulaires, engendre de lourdes sanctions politiques.

Cependant, une étude démontre que les efforts d'assainissement budgétaire des années 1980 et 1990 des pays de l'OCDE n'ont relevé aucune preuve de sanctions électORALES systématiques pour les gouvernements appliquant des politiques budgétaires d'austérité<sup>19</sup>. De plus, le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles est associé positivement à la probabilité de réélection du gouvernement en place, une fois prises en compte les autres variables macroéconomiques.

Concernant les 12 épisodes d'amélioration du solde budgétaire au Canada, rien ne montre que les gouvernements qui ont fait des efforts d'assainissement s'en soient moins bien tirés aux élections suivantes. La probabilité de réélection de 73 % est supérieure à la moyenne de toutes les élections canadiennes fédérales et provinciales entre 1984 et 2007 (63 %) <sup>20</sup>.

■ 19 Alberto Alesina, Roberto Perotti and José Tavares. 1998. « The Political Economy of Fiscal Adjustments », Brookings Papers on Economic Activity (n° 1).  
 ■ 20 Bureau du directeur parlementaire du budget, « Expérience de l'assainissement budgétaire et des règles budgétaires au Canada », 2010.

# Entretien avec Philippe Marini

Sénateur de l'Oise, président de la commission des Finances du Sénat.

« J'ai la conviction que l'efficacité d'une règle budgétaire réside avant tout dans sa capacité à être comprise par tous afin d'acquiescer une véritable dimension politique ».

## ► Que pensez-vous des exemples étrangers de discipline budgétaire, notamment suisse et suédois ?

La publication par l'Insee, en juin dernier, de données faisant apparaître que la dette publique s'établissait désormais à 93,6 % du Produit intérieur brut (PIB) a montré l'absolue nécessité d'une meilleure maîtrise de notre niveau d'endettement. La situation actuelle est d'autant plus préoccupante que notre déficit public est encore bien supérieur au fameux déficit stabilisant le ratio d'endettement, surtout si nous considérons les prévisions économiques du *Consensus Forecast*, moins optimistes que les hypothèses retenues par le gouvernement...

Une réduction de la dette des administrations paraît, aujourd'hui, plus que jamais nécessaire dès lors que certains économistes ont récemment démontré que les Français étaient bien plus « ricardiens » que ce qui est généralement admis : un assainissement des comptes publics serait un facteur déterminant du retour de la confiance, de la consommation et, donc, de l'investissement. Dans ces conditions, le pilotage des finances publiques sur la base du solde effectif et du solde structurel me semble devoir être complété par des règles portant spécifiquement sur le niveau d'endettement public. La France est d'ores et déjà soumise à une règle de dette en application du Pacte de stabilité et de croissance « renforcé » ; **lorsque le déficit public sera revenu en deçà de 3 % du PIB, notre pays devra réduire d'un vingtième par an, sur une moyenne de trois ans, l'écart entre son taux d'endettement et la valeur de référence**



de 60 % du PIB... Mais la seule énonciation de cette règle permet d'en entrevoir les limites : elle ne trouvera à s'appliquer qu'à compter du retour du déficit public en dessous de 3 % du PIB et elle s'illustre par sa relative complexité et son manque de lisibilité. Or, j'ai la conviction que l'efficacité d'une règle budgétaire réside avant tout dans sa capacité à être comprise par tous afin d'acquiescer une véritable dimension politique.

Aussi, pourrait-il être utile que notre pays dispose de sa propre règle de dette, *en sus* des normes découlant du cadre budgétaire européen, à l'instar de certains États membres de la zone euro, comme depuis peu la Slovaquie. L'examen de la prochaine loi de programmation des finances publiques par le Parlement, à l'automne prochain, serait susceptible de constituer une occasion d'approfondir, voire de faire aboutir, la réflexion en ce sens. Par conséquent, nous gagnerions à nous imprégner des exemples étrangers, tout en gardant à l'esprit que toute règle budgétaire doit être adaptée à l'environnement économique, social et politique dans lequel elle s'inscrit. En particulier, parce qu'ils ont fait la preuve de leur efficacité, les mécanismes de frein à l'endettement suédois et suisse doivent retenir toute notre attention.

## ► La Fondation iFRAP propose d'inscrire un maximum de dépenses publiques par rapport au PIB dans la Constitution avec un objectif chiffré de niveau organique et de créer un compte de compensation. Que pensez-vous de ces propositions ?

Il ne fait aucun doute qu'un meilleur pilotage de la dépense publique est indispensable, en particulier lorsque celle-ci excède 57 % du PIB, comme

c'est le cas en France. Aussi, bien que je partage l'objectif poursuivi à travers la proposition consistant à arrêter des cibles contraignantes définies en termes de part de la dépense publique dans le PIB, je souhaite rappeler que la « discipline » juridique ne remplacera jamais la volonté politique. Les règles de droit de cette nature sont aisément contournables ; d'ailleurs, l'expérience a montré qu'elles l'étaient souvent. Telle est la position que j'ai constamment défendue, en particulier aux côtés de Jean Arthuis dans notre rapport de juin 2011 sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. Par la suite, l'enjeu réside plus, selon moi, dans notre capacité à faire vivre politiquement la trajectoire de la dépense publique inscrite dans les lois de programmation.

En outre, comme le fait apparaître, en creux, l'étude de la Fondation iFRAP, le plafonnement de la dépense publique devrait nécessairement s'accompagner d'un pilotage tout aussi rigoureux des recettes publiques – et, notamment, des « niches » fiscales et sociales. Il faut, à ce titre, rappeler les conclusions du rapport sur la situation des finances publiques rendu par Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis en 2010, dans lequel il était indiqué que « la dégradation de nos finances publiques est tout autant due à une maîtrise insuffisante de la dépense qu'à des allègements de prélèvements obligatoires décidés parfois à contretemps ».

Par ailleurs, il ne peut être ignoré que la fixation d'un niveau maximal de la dépense publique dans le PIB au sein de la Constitution serait susceptible de se heurter à certaines résistances. Loin de se résumer à la problématique du pilotage budgétaire, une telle opération renverrait à des choix politiques et sociaux de première importance portants, notamment, sur les fonctions devant être assurées par les administrations publiques. À cet égard, il convient de rappeler que la relative faiblesse de la dépense publique dans le PIB des États-Unis résulte, en partie, de ce qu'une large part des dépenses de protection sociale relève du secteur privé. Si la question du « périmètre » de l'État et des autres administrations mérite d'être posée, elle se doit de l'être en tant que telle et non pas seulement dans une perspective budgétaire.

Enfin, s'agissant de la création d'un compte de compensation ayant vocation à participer, *a posteriori*, à la correction des dépassements des cibles budgétaires, une telle proposition s'inscrit dans la posture prudente qui doit, selon moi, prévaloir en matière de finances publiques. Celle-ci a, en particulier, pour vertu d'exiger une correction immédiate des écarts apparus par rapport à la trajectoire budgétaire. Une telle exigence serait loin d'être neutre tant il est plus aisé de repousser à demain les mesures nécessaires au rééquilibrage des comptes publics, notamment lorsqu'un gouvernement s'inscrit dans une perspective pluriannuelle...

► **Que pensez-vous de notre proposition de renforcer les pouvoirs du HCFP, en lui conférant une double capacité nouvelle d'auto-saisine et de chiffrage autonome ?**

La France a retenu une solution *a minima* dans la prise en compte des obligations résultant du « *two-pack* », entré en vigueur en mai 2013. En effet, en application de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ne peut donner qu'un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de textes financiers, alors que dans d'autres pays, la « production » de telles prévisions a été confiée à des entités indépendantes. Il ne fait aucun doute que la création du Haut Conseil a permis une nette amélioration du « réalisme » des hypothèses économiques retenues ; il faut dire que les pratiques gouvernementales s'étaient toujours illustrées, par le passé, par leur particulier optimisme. Malgré tout, je ne suis pas absolument convaincu que l'actuel gouvernement ait totalement renoncé à donner quelques « coups de pouce » à ses prévisions, de manière à embellir les perspectives pluriannuelles des finances publiques. J'en veux pour preuve l'hypothèse de croissance de l'activité pour les années 2016 et 2017, estimée à 2,25 % dans le cadre du dernier Programme de stabilité ; cette hypothèse, en dépit des critiques formulées par le HCFP et de son évident optimisme, demeure au fondement des travaux de programmation présentés par le gouvernement jusqu'à présent.

Dès lors, conférer au Haut Conseil des finances publiques la possibilité de produire ses propres prévisions macroéconomiques, voire imposer l'utilisation de ces dernières pour l'élaboration des projets de budget, permettrait sans doute de fiabiliser la trajectoire budgétaire. À cet égard, s'inscrivant dans une préoccupation proche, le Sénat avait précisé dans la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques, à mon initiative, la capacité du HCFP à faire appel à des personnalités extérieures à l'administration. En outre, attribuer une capacité d'auto-saisine à cette institution permettrait d'éclairer les débats et, surtout, de faire apparaître, le cas échéant, la nécessité d'ajuster en cours d'année le budget adopté à l'automne précédent.

**Ceci est vrai pour les prévisions conjoncturelles, mais également pour celles relatives au PIB potentiel et à la croissance potentielle. Ces données ont acquis une importance déterminante depuis la mise en place, à la suite de l'entrée en vigueur du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), d'une règle budgétaire définie en termes de solde structurel – celui-ci étant calculé, rappelons-le, à partir de l'hypothèse de PIB potentiel.** Or, il est aisé d'afficher une amélioration continue du solde structurel si l'hypothèse de croissance potentielle retenue pour la période de programmation est surévaluée... À cet égard, l'examen prochain de la nouvelle loi de programmation des finances publiques constituera un moment de vérité : pour la première fois, le Haut Conseil aura à s'exprimer sur l'estimation de PIB potentiel proposée par le gouvernement. Aussi pourrait-il être utile, pour les parlementaires notamment, que celui-ci expose sa propre évaluation du PIB potentiel.

Pour autant, et ce point me semble fondamental, il sera essentiel qu'une fois la prochaine loi de programmation des finances publiques adoptée, le HCFP retienne pour référence la trajectoire de PIB potentiel fixée dans ce cadre pour contrôler l'évolution du solde structurel. Cette obligation, inscrite dans la loi organique précitée à l'initiative du Sénat, permet d'assurer le maintien des méthodes et des hypothèses à partir desquelles a été bâtie la trajectoire budgétaire.

► **Enfin, en tant que membre du Conseil des finances locales, pensez-vous que la sensibilisation des collectivités territoriales par un mécanisme de partage des responsabilités financières par rapport aux sanctions éventuelles de l'Union européenne constitue une disposition suffisamment incitative à la vertu budgétaire locale ?**

L'article 33 du projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, en effet, de faire participer les collectivités territoriales au paiement des amendes résultant de la reconnaissance de manquements de la France aux normes européennes lorsque de tels manquements sont constatés dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée. Si la responsabilisation des collectivités s'agissant du respect du droit de l'Union européenne semble constituer le corollaire du principe de libre administration consacré par la Constitution, une telle mesure ne paraît pas de nature à renforcer le pilotage des finances locales. Telle n'est pas, en tout cas, sa finalité.

Mais le mécanisme ainsi proposé renvoie, indiscutablement, à une question qui se posera nécessairement au cours des prochains mois, en particulier lors de l'examen de la nouvelle loi de programmation des finances publiques : **selon quelles modalités sera déterminée la participation des collectivités territoriales au respect des règles budgétaires européennes et, notamment, à la correction de l'écart constaté entre les déficits réalisés et les objectifs retenus dans le cadre de la programmation ? L'effort sera-t-il réparti en fonction de la part de chacun des sous-secteurs des administrations publiques dans la dépense publique ? Le sera-t-il en fonction de la « responsabilité » de chacun d'eux dans l'apparition de l'écart observé ? Sera-t-il tenu compte de la nature des dépenses supportées par ces différents sous-secteurs et des effets possibles de leur réduction sur l'activité économique ?** Toutes ces interrogations demeurent, à ce jour, sans réponse mais devront être examinées avec le plus grand soin dans un avenir proche.

## Glossaire

**I Solde structurel** : solde public corrigé des effets du cycle économique. Celui-ci repose lui-même sur la définition du PIB potentiel.

**I PIB potentiel** : celui-ci représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. On appelle « écart de production » la différence entre le PIB potentiel et le **PIB effectif**. C'est l'indicateur de la position de l'économie dans le cycle.

**I Dépenses structurelles** : pour calculer le solde structurel, on définit les dépenses et recettes structurelles des administrations publiques comme **les dépenses et recettes qui se réaliseraient si le PIB était égal à son potentiel**, c'est-à-dire si l'économie n'était ni en excès ni en déficit de demande. Les recettes et dépenses conjoncturelles sont définies comme les différences entre recettes et dépenses effectives et recettes et dépenses structurelles. Côté dépenses, **seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées comme de nature conjoncturelle**.

**I Côté recettes tous les Prélèvements obligatoires (PO) sont supposés cycliques**, tandis que les recettes hors PO sont supposées ne pas l'être. Puisque la sensibilité des rentrées fiscales à la conjoncture est différente d'un impôt à l'autre, les **recettes structurelles** sont obtenues en corrigeant les recettes effectives des effets du cycle à partir des élasticités des principaux impôts à l'écart à la production (extraits de *Les Cahiers de la DGPE*, décembre 2009, n° 2009-13).

**I Dépenses primaires/Solde primaire** : écart entre les dépenses hors prise en compte de la charge de la dette et les recettes.

**I Politique (budgétaire) contracyclique** : il s'agit d'un ensemble de mesures économiques (ou plus strictement budgétaires) prises à court terme, en fonction de la position dans le **cycle économique** (période hypothétique, d'une durée déterminée, qui correspond plus ou moins exactement au retour d'un même phénomène économique). Ces politiques visent à soutenir l'activité en cas de déprime économique ou inversement, à freiner l'activité en cas de surchauffe. Cette notion s'oppose à celles de **mesures pro cycliques**, qui sont des mesures qui renforcent la tendance haussière ou baissière de l'économie.

**I Administrations publiques consolidées** : Administrations publiques centrales, locales et de Sécurité sociale (APU). Elles représentent l'ensemble des unités institutionnelles qui produisent des services non marchands ou effectuent des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. La majeure partie de leurs ressources provient des contributions obligatoires. **C'est le cumul de leurs soldes respectifs** qui constituent le déficit et la dette publics consolidés.

**I Consensus des conjoncturistes** : faisceau d'indicateurs macroéconomiques censé éclairer le gouvernement sur sa politique budgétaire. Cette expression vient de *Consensus Forecast*, site de publications de prévisions conjoncturelles de données macroéconomiques et budgétaires pour plus de 85 pays. Pour les principaux pays, des prévisions individuelles d'instituts de conjoncture et des moyennes sont publiées.

**I Budget extraordinaire** : par opposition au budget ordinaire dont les dépenses (ordinaires) sont couvertes par des recettes courantes, c'est-à-dire périodiques. Les dépenses extraordinaires sont couvertes postérieurement ou préalablement par des subventions pour investissement.

**Traité de Maastricht, pacte de stabilité et de croissance, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance...**

**Le traité de Maastricht** signé en février 1992, ratifié par la France en septembre 1992 par référendum et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, prévoit que les pays de l'Union européenne peuvent participer à l'**Union économique et monétaire (UEM)**, à condition de remplir cinq « critères de convergence ». L'objectif du critère concernant la dette publique est d'éviter que la dette d'un État de la zone euro ne devienne insoutenable. Le critère relatif au déficit public procède pour sa part d'un double constat. Auparavant, lorsqu'un pays conduisait seul une relance budgétaire, il en concentrait les inconvénients et ses partenaires en retiraient surtout des avantages (ex. des dépenses publiques destinées à relancer sa demande se traduisaient par une hausse des exportations



de ses principaux partenaires commerciaux). Cela n'est plus le cas dans l'UEM. L'existence de ces « externalités négatives » justifiait une forte coordination des politiques budgétaires ou, à défaut, l'adoption de règles minimales permettant d'encadrer les politiques budgétaires, comme **l'obligation d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB**.

### **Des critères de convergence de Maastricht précisés en 1997 par le Pacte de stabilité et de croissance.**

Les critères de Maastricht ont été précisés et complétés par **le Pacte de stabilité et de croissance** adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

Les États de la zone euro se sont engagés :

- à parvenir à une **position budgétaire « proche de l'équilibre ou en excédent à moyen terme »**, sans dépasser pour autant le seuil de 3 % du PIB de déficit public ;
- à présenter chaque année au Conseil des ministres européens de l'Économie et des Finances **« un Programme de stabilité »**, dans lequel ils communiqueront régulièrement leurs prévisions de croissance et de politique budgétaire **pour les trois années suivantes**.
- par ailleurs, les États de l'Union européenne ont **harmonisé (sous l'égide d'Eurostat) leurs modes de calcul de la dette et du déficit publics**.

**Enfin, ils ont mis en place deux types de procédures :**

#### **I une procédure d'examen et de surveillance mutuelle de leurs politiques économiques et de l'évolution de leurs finances publiques.**

Le Conseil adopte ainsi chaque année les « grandes orientations des politiques économiques » pour l'ensemble des États membres de l'Union, rend un avis sur les programmes de stabilité, et peut adresser une **recommandation** aux États membres dont la politique économique compromettrait le bon fonctionnement de l'Union européenne ;

**I une procédure de sanction.** En cas de déficit supérieur à 3 % du PIB, le Conseil peut proposer une stratégie d'actions à entreprendre dans les dix mois sous peine de sanctions. Ces **sanctions prennent la forme d'un dépôt non rémunéré d'un montant variable**

(entre 0,2 % et 0,5 % du PIB du pays concerné selon le niveau du déficit), **qui n'est restitué que s'il est remédié au déficit excessif dans un délai de deux ans**. Cette procédure de sanction prévoit tout de même quelques dérogations, notamment en cas de « circonstances exceptionnelles », comme une baisse du PIB de plus de 2 % en glissement annuel.

### **Des critères confirmés par un nouveau traité entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.**

Suite au Conseil européen du 9 décembre 2011, vingt-cinq pays de l'Union européenne (les 27 moins le Royaume-Uni et la République tchèque), ont signé le 2 mars 2012, lors d'un Conseil européen à Bruxelles, un **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** au sein de l'Union économique et monétaire, qui instaure davantage de discipline budgétaire dans la zone euro. Les éléments principaux de ce texte sont :

**I la « règle d'or » budgétaire** et son inscription, « de préférence », dans la Constitution ;

**I la correction automatique du non-respect des déficits autorisés ;**

**I l'établissement de sanctions** de la part de la Cour de justice de l'Union européenne s'agissant de la mise en place des règles d'or dans les ordres juridiques nationaux (amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB du pays fautif) et des **sanctions quasi automatiques pour les déficits excessifs**.

Ce dispositif consolide des normes juridiques dites du « **Six Pack** », qui constitue un bloc de six textes réformant la gouvernance économique européenne.

La nouvelle version du Pacte de stabilité prévoit notamment une « **majorité inversée** » pour voter les sanctions contre les États en déficit excessif : ceux-ci se verront infliger des sanctions automatiques à moins qu'une majorité d'États ne s'y oppose.

**Ce nouveau traité, qui réduit le déficit structurel autorisé à 0,5 % (au lieu de 1 % dans le Six Pack)** a pu entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, dès lors que 12 États signataires membres de la zone euro l'avaient ratifié. Cependant, les contraintes du traité ne s'appliqueront qu'aux seuls États l'ayant ratifié, qui seront en outre les seuls à pouvoir bénéficier du Mécanisme européen de stabilité (MES). (Extraits du site [www.viepublique.fr](http://www.viepublique.fr) de la Direction de l'Information légale et administrative).

## CONCLUSION

En juin 2014, la France est toujours en procédure pour déficit excessif. Le Traité de stabilité (TSCG) prévoit la marche à suivre pour corriger le déficit excessif (défini comme étant un dépassement des ratios de 3 % de déficit effectif et de 60 % du PIB pour le ratio de sa dette) :

■ L'État français doit prouver un désendettement minimal d'1/20<sup>e</sup> de l'écart à 60 % sur trois ans et engager un programme de correction avec la Commission dont le non-respect peut être sanctionné par une amende représentant jusqu'à 0,5 point de PIB (environ 10 milliards d'euros).

Si l'État n'avait pas été en situation de déficit excessif, il lui aurait fallu respecter une cible complémentaire prévue par le Traité de stabilité :

■ Un déficit structurel au plus à 0,5 point de PIB (une tolérance de 1 % de déficit structurel est autorisée si les pays ont un endettement inférieur à 60 % du PIB).

**Pour la Fondation iFRAP, éclairée par les exemples suisses et suédois, ces objectifs bruxellois à eux seuls ne suffiront pas à rétablir nos finances publiques. Des règles proprement hexagonales supplémentaires devraient permettre de rentrer dans les clous du TSCG. Elles s'imposent d'autant plus que l'assainissement budgétaire doit être un projet porté au nom de tous les Français et non au nom de la Commission européenne (cf. entretien avec le président Marini).**

**La Fondation iFRAP propose que la France s'inspire de la politique budgétaire des Suédois et des Suisses :**

**Sur le modèle suédois**

■ En renforçant les prérogatives du Haut Conseil des finances publiques :

- que le Haut Conseil évalue lui-même la qualité des prévisions économiques, la conformité de la politique budgétaire aux objectifs de soutenabilité et son adéquation aux objectifs de croissance et de plein-emploi ;

- que le HCFP recalcule lui-même la croissance potentielle pour apprécier l'écart, notamment en termes de recettes publiques, entre l'exécution et les lois de programmation. Cela suppose que le HCFP dispose d'un pouvoir effectif d'autosaisine et de capacités de calcul autonomes, afin d'alerter sur les correctifs à mettre en place pour éviter le biais « conjoncturel » optimiste.

■ En adoptant une règle d'excédent budgétaire primaire (hors charge de la dette) d'au moins 1 % en moyenne sur quatre ans.

■ En votant tous les ans un plafond impératif maximum de dépense publique nominale en valeur. Exemple : actuellement, à l'horizon 2017, l'engagement du gouvernement serait de ne pas dépasser 1 200 milliards de dépenses publiques totales en euros courants, quelle que soit l'inflation.

■ Un objectif à moyen terme de maîtrise des dépenses publiques en points de PIB incluant le financement de la dette (52 % en 2018, 50 % en 2022), etc.

**Sur le modèle suisse**

■ La Fondation iFRAP préconise la création d'un compte de compensation d'un minimum de dix milliards d'euros : en cas d'excédents, ceux-ci seraient versés sur ce compte. En cas de déficit<sup>21</sup>, l'écart serait puisé sur le compte de compensation en loi de finances ou en loi de finances rectificative, prioritairement pour financer des dépenses d'investissement.

■ En cas d'accumulation d'excédents supérieure à 1 % du PIB, soit environ 20 milliards d'euros, le reliquat du compte de compensation serait affecté prioritairement au désendettement.

Les propositions de la Fondation iFRAP impliquent donc de couper dans les dépenses en haut de cycle (période de croissance) et de baisser les impôts en bas de cycle, en vertu des plafonds de crédits limitatifs.

<sup>21</sup> Enfin, en cas de situation exceptionnellement dégradée, les déficits exceptionnels seraient placés dans un compte d'amortissement spécifique.