

CHAPITRE 1

LE CADRE EUROPÉEN DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le cadre de l'Union économique et monétaire européenne, l'article 119 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) impose « *le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable* » afin de favoriser la **convergence des économies**.

Depuis le traité de Maastricht en 1992, deux critères encadrent les finances publiques. Le montant total de la **dette publique** d'un pays ne doit pas dépasser 60 points de PIB et le **déficit budgétaire public** ne doit pas être supérieur à 3 points de PIB. Ces dispositifs visaient à prévenir les déficits publics excessifs avant l'adoption de la monnaie unique en 2002, en garantissant que la situation financière des États de l'Union européenne soit homogène dans le cadre d'une certaine discipline budgétaire.

La **recherche de soutenabilité** des finances publiques est une préoccupation relativement récente. Elle s'explique par la hausse de l'endettement public et son impact dans l'économie, du fait du départ des investisseurs par crainte de l'insolvabilité du pays et de l'amplification du déficit par le paiement d'intérêts prohibitifs. La crise de la dette publique grecque, débutée en 2008, avec un risque de propagation à l'Irlande, au Portugal et à l'Espagne en 2010 a questionné la pertinence des critères de convergence européenne.

▀ Une perte de souveraineté financière et budgétaire ?

Du fait de l'encadrement européen, l'action de l'Union européenne est parfois perçue comme une remise en cause de la **souveraineté budgétaire** d'un pays. Les débats récurrents sur l'objectivité du seuil de déficit de 3 points de PIB en sont une illustration. Ainsi, lors du renforcement du contrôle de la Commission européenne durant la crise de la dette, une proposition de loi constitutionnelle garantissant la souveraineté du peuple en matière budgétaire a été enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2010.

La souveraineté financière est définie comme une composante de la souveraineté des peuples. Il s'agit du droit des citoyens à établir librement le budget de l'État. Depuis l'influence du courant des Lumières et avec la Révolution française, le vote des contributions publiques et l'autorisation d'ouvrir des crédits sont inhérents aux systèmes démocratiques. L'article XIV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen proclame d'ailleurs que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». La souveraineté budgétaire apparaît ainsi comme un principe constitutif de la République, illustrant **l'indépendance du pouvoir législatif**. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a relancé le débat en 2012 sur la perte de souveraineté budgétaire. Le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé que les dispositions du traité ne procédaient pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et ne portaient pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la **souveraineté nationale** (décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012).

La France participe aux instances européennes de décision et a approuvé les traités; il n'y a donc pas de confiscation de la souveraineté par l'Union européenne. L'appréhension des citoyens à l'égard d'une perte des pouvoirs nationaux témoigne surtout des incertitudes liées à la mondialisation de l'économie qui impose un multilatéralisme entre des États interdépendants, tant au niveau européen que dans le nouvel ordre mondial.

► Une gouvernance des finances publiques renouvelée ?

Pour évaluer la dette et le déficit public, les comptes des différents organismes doivent être consolidés dans le cadre d'une **comptabilité nationale**. L'État a donc la responsabilité d'assurer un **pilotage des finances publiques** alors que les différents organismes, regroupant les collectivités territoriales ou les administrations de la Sécurité sociale, disposent d'une personnalité morale propre et d'une autonomie. Dans ce contexte, des instances ont été mises en place pour mieux appréhender la situation financière et les voies d'amélioration possibles avec l'ensemble des acteurs. La définition d'une **trajectoire financière commune**, notamment dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, ayant lieu au Parlement en juillet de chaque année, n'est en effet pas suffisant pour responsabiliser chacun.

De 2006 à 2008, une **conférence nationale des finances publiques** a regroupé l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale. Elle visait à dégager les voies d'une maîtrise des dépenses publiques et de la dette.

Une **conférence sur le déficit**, organisée à l'initiative du Président de la République en 2010, a établi un diagnostic partagé sur la situation des finances publiques. La même année, le rapport de Paul Champsaur et de Jean-Philippe Cotis mettait en exergue

la dégradation des comptes publics depuis 30 ans et les risques qui en découlaient. Une dette trop élevée réduirait l'efficacité de la politique économique, les acteurs économiques préférant épargner, car ils anticipent une hausse de la fiscalité, au lieu de consommer.

Une **conférence des finances publiques**, regroupant toutes les administrations publiques, a été créée en 2014 mais a été supprimée sans jamais avoir été convoquée. Finalement, la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 instaure :

- des **états généraux des comptes de la Nation** qui associent les acteurs, dont les parlementaires, et notamment les collectivités territoriales mais aussi les partenaires sociaux, afin de garantir le partage de la responsabilité en matière de trajectoire de finances publiques ;
- une **conférence nationale des territoires** qui associe les collectivités territoriales, sous l'égide du Premier ministre, à la stratégie de redressement des comptes publics dans le cadre d'une réunion semestrielle. L'objectif est de sceller un pacte de confiance avec les collectivités, matérialisé par un pacte financier pluriannuel, donnant de la visibilité aux collectivités sur leurs ressources.

POUR EN SAVOIR PLUS

- www.consilium.europa.eu (dispositifs européens sur la discipline budgétaire).
- Loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

FICHES RELATIVES AU THÈME

1. Un approfondissement du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne
2. Un nouveau pilotage des finances publiques en France depuis 2012
3. Le Haut conseil des finances publiques, garant de la trajectoire de redressement des comptes publics
4. Un objectif d'équilibre des comptes publics face à des déficits pérennisés
5. Une soutenabilité des finances publiques françaises ?

Fiche 1

Un approfondissement du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne

Le **pacte de stabilité et de croissance** (PSC) a été adopté en 1997, lors du Conseil européen d'Amsterdam. Il met en œuvre le suivi de la **discipline budgétaire** (avec une cible de dette publique d'au maximum 60 points de PIB et de déficit budgétaire public d'au maximum 3 points de PIB).

A. Les volets préventif et correctif, socles de la discipline budgétaire : 1997-2007

1) Le pacte de stabilité et de croissance a mis en place un **volet préventif** du dérapage budgétaire. Lors du **semestre européen**, les pays membres de l'Union européenne présentent en mars ou en avril des **programmes annuels de stabilité** (pour les États de la zone euro) ou de convergence (pour les autres États). Ils indiquent les **objectifs à moyen terme** (OMT) envisagés pour atteindre une situation budgétaire saine, c'est-à-dire un solde structurel à l'équilibre. Des **programmes nationaux de réformes** définissent les axes économiques à mettre en œuvre. La Commission européenne évalue ces programmes et peut adresser des recommandations aux États membres. Un système d'alerte permet également au Conseil de l'Union européenne de formuler des pistes d'ajustement. Le Parlement européen en est alors informé.

2) Le **volet correctif** repose sur la **procédure de déficit excessif** (PDE) lorsque le solde budgétaire des administrations publiques d'un État membre dépasse les 3 points de PIB. Le Conseil peut déclencher la procédure sur la base d'une recommandation de la Commission européenne. L'État concerné dispose d'un délai de six mois pour mettre en œuvre de premières mesures de redressement. Pour les pays de la zone euro, des **sanctions financières** peuvent être imposées par le Conseil à la majorité qualifiée : le dépôt non rémunéré effectué auprès de la Banque centrale européenne (BCE) peut être transformé en amende et, dans ce cas, les montants déposés ne seront pas restitués. La sanction n'a jamais été utilisée.

3) En 2005, le pacte a été assoupli. Les sanctions financières ayant un effet en partie procyclique, une plus forte flexibilité budgétaire a été appliquée durant les périodes de ralentissement de la croissance. Les circonstances exceptionnelles et les réformes structurelles engagées sont davantage prises en compte pour examiner la situation de l'État. Ce dernier échappe à la sanction s'il se trouve dans une situation de récession, c'est-à-dire avec une diminution du PIB plus de deux trimestres successifs. Enfin, le délai pour réduire le déficit est rallongé jusqu'à deux ans.

4) À la fin de l'exercice 2015, neuf pays ont été en procédure de déficit excessif. En 2017, il ne reste plus que le Royaume-Uni, l'Espagne et la France. La France a été mise en procédure pour déficit excessif pendant treize ans, entre 2002 et 2016.

B. Le renforcement du suivi par les institutions européennes : 2008-2013

1) En se propageant rapidement à l'économie réelle, la crise financière de 2008, qui a atteint les États, dont la Grèce, a mis en lumière l'insuffisance de ces dispositifs. Cinq règlements et une directive, adoptés le 16 novembre 2011, ont composé le « six pack » qui prévoit :

- une **progressivité du volet correctif** avec un dépôt (0,2 % du PIB) portant intérêt, puis non rémunéré et enfin susceptible de se transformer en une amende ;
- une **systématisation des décisions de sanction**, prises par le Conseil, sur recommandation de la Commission européenne, à moins qu'une majorité qualifiée ne se prononce contre ;
- un **contrôle étendu à la dette** publique, le gouvernement s'engageant à réduire sa dette publique au rythme d'un vingtième du montant excédent 60 % du PIB par an ;
- un contrôle des **déséquilibres macroéconomiques** assuré par le Conseil. En 2017, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la France, l'Italie et la Portugal connaissent des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

2) Vingt ans après le traité de Maastricht et dans un contexte de crise économique, le **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance**, signé le 2 mars 2012, a imposé une règle d'équilibre structurel, appelée **règle d'or**. Elle est fixée avec une marge de - 0,5 % de PIB pour les pays dont la dette dépasse 60 % de PIB et une marge de - 1 % pour les autres pays.

3) Le « **two pack** », entré en vigueur le 30 mai 2013, est constitué de deux règlements qui ont amélioré la surveillance et la correction des déficits excessifs. Un **plan budgétaire** à moyen terme est transmis à la Commission afin d'explicitier les mesures prises pour résorber l'écart entre la trajectoire et les objectifs.

4) Ces mécanismes évitent un comportement de **passager clandestin** au sein de l'Union monétaire. Un pays pourrait, en effet, bénéficier de taux d'emprunt faibles, grâce à la crédibilité de la zone euro, alors que ses agrégats économiques seraient préoccupants. Un risque pourrait alors peser sur l'ensemble de l'Union monétaire.

L'efficacité du dispositif est discutable. Si le pacte budgétaire est un accord international juridiquement contraignant, il n'est pas prescriptif pour directement imposer des réformes structurelles. Celles-ci relèvent des gouvernements. Il impose cependant une méthodologie commune et des objectifs partagés, tout en préservant la souveraineté de chaque État.

Fiche 2

Un nouveau pilotage des finances publiques en France depuis 2012

Le pilotage des finances publiques implique **d'agréger la situation des différentes administrations** pour définir une trajectoire commune. Il est dépendant de la croissance tant pour les recettes que pour les dépenses. Le **solde**, correspondant au **résultat budgétaire** des administrations publiques, est la différence entre les recettes et les dépenses. Il est soit excédentaire, soit déficitaire. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a refondé le pilotage financier en France.

A. Une trajectoire avec un objectif d'un solde structurel à - 0,5 % du PIB

1) La loi organique du 17 décembre 2012 a créé un objectif à moyen terme, sous forme d'une **cible de solde structurel** des comptes de l'ensemble des administrations publiques, qui doit être supérieur à **- 0,5 point de PIB** (ou à 1 point si l'encours de dette est faible, c'est-à-dire inférieur à 60 points de PIB). Des **lois de programmation** définissent la trajectoire pluriannuelle pour y parvenir. Alors que la loi de programmation des finances publiques de 2012 prévoyait que cet objectif serait atteint en 2016, que celle de 2014 avait comme cible l'année 2019, la nouvelle loi de programmation de 2018 ambitionne d'atteindre un solde structurel déficitaire à **- 0,5 point de PIB** après 2022.

2) Un rapport est annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donne lieu à un vote d'approbation du Parlement. Il présente les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, les modalités de calcul pour définir le solde structurel et les mesures visant à garantir le respect de la programmation.

B. Un indicateur principal, le solde structurel et conjoncturel

1) Le solde public, dit **solde effectif**, est la somme du **solde structurel**, du **solde conjoncturel** ainsi que des mesures exceptionnelles et ponctuelles. Dans un cycle économique atone, certaines dépenses, comme l'indemnisation du chômage, subissent une hausse due aux besoins sociaux. L'évolution de certaines recettes dépend du taux de croissance, comme l'impôt sur les sociétés : leur élasticité à la variation du PIB est forte. L'élimination des effets conjoncturels, liés au cycle économique, facilite la comparaison des exercices budgétaires et permet de mesurer la situation structurelle des finances publiques.

2) Pour neutraliser ces effets ainsi que les événements exceptionnels, le solde structurel est construit à travers une estimation de la **croissance potentielle**. Il s'agit du niveau maximal de production (le PIB potentiel) qu'un pays peut obtenir sans accélération de l'inflation et sans faire apparaître de tensions sur les facteurs de production. La différence entre le PIB potentiel et le PIB réel correspond à l'**écart de production**. Il s'en déduit la **composante conjoncturelle**.

Composantes de solde	Modalités de calcul
Solde effectif	PIB réel
Solde conjoncturel	Écart entre le PIB réel et le PIB potentiel appelé écart de production (indemnisation chômage, recettes avec une forte élasticité selon la croissance...).
Solde structurel	PIB potentiel calculé selon le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans faire apparaître de tension sur les facteurs de production (capital et travail).
Mesures exceptionnelles et temporaires	En l'absence de définition précise, leur identification relève en partie de l'interprétation.

Toutes les lois de finances présentent un **tableau des soldes structurel et effectif** de l'ensemble des administrations publiques sur trois ans. Il est annuel pour la loi de règlement.

3) Un **mécanisme de correction** est mis en place en cas d'écart avec la trajectoire. En vue du dépôt de la **loi de règlement**, le Haut conseil des finances publiques émet un avis au mois de mai. Il lui appartient d'identifier les **écarts importants** (au moins 0,5 % de point de PIB sur une année ou 0,25 % de point de PIB en moyenne sur deux années consécutives) qui apparaîtraient entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Le Gouvernement devra alors **expliquer les raisons** de ces écarts avec la trajectoire, lors du débat sur la loi de règlement, et **proposer des mesures correctrices** au moment du débat d'orientation des finances publiques. Ces mesures devront être prises en compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Elles devront permettre de revenir sur la trajectoire de solde structurel initialement prévue par la loi de programmation, au plus tard dans les deux ans suivant la constatation de l'écart. Seules des circonstances exceptionnelles, par exemple une grave récession économique, pourraient justifier l'absence de mesures de correction.

Fiche 3

Le Haut conseil des finances publiques, garant du respect de la trajectoire de redressement des comptes publics

Le **Haut conseil des finances publiques**, garant de la crédibilité des budgets pour atteindre l'objectif à moyen terme de redressement des comptes, a été créé par la loi du 17 décembre 2012. Il ne dispose d'aucun moyen coercitif mais est devenu un acteur essentiel renforçant la volonté de redresser les comptes publics.

A. Une autorité indépendante, collégiale et transparente

1) Le Haut conseil des finances publiques est une institution **indépendante** vis-à-vis du Gouvernement et du Parlement. Ses membres, nommés pour une durée de cinq ans, ne sont pas révocables et doivent produire une **déclaration d'intérêts**. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives, ni solliciter ou recevoir des instructions du Gouvernement. Le Haut conseil peut procéder à l'**audit** des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique publique et de la prévision économique. Le Gouvernement est tenu de répondre à ces demandes d'information.

2) Il est composé d'experts en économie et en finances publiques. Tous les avis sont délibérés de façon **collégiale**. Le Haut conseil des finances publiques est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il comprend également le directeur de l'Insee, quatre magistrats de la Cour des comptes, quatre membres nommés par le président de l'Assemblée nationale, celui du Sénat et les présidents des commissions des finances, ainsi qu'un membre nommé par le président du conseil économique, social et environnemental.

3) Par souci de transparence, tous ses **avis sont publiés** sur son site internet. Le Haut conseil ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par la loi :

Mois	Type d'avis
Septembre (ou selon la date de dépôt des lois de finances rectificatives)	Un avis sur la loi de finances, celle de financement de la Sécurité sociale et, le cas échéant, sur la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Un avis sur chaque projet de loi de finances rectificative est également produit.
Avril	Un avis sur le projet de programme de stabilité transmis à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne.
Mai/juin	Un avis sur le projet de loi de règlement et notamment le respect des objectifs pluriannuels de solde structurel.