

Leçon 1

La soutenabilité des finances publiques

La soutenabilité des finances publiques est une préoccupation relativement récente. Elle s'explique par la croissance de l'endettement public et son impact au sein d'un ensemble européen doté d'une politique économique et monétaire commune. Dans cette perspective, l'Union européenne a établi des critères de convergence pour que la situation financière des États soit homogène et pour garantir une certaine discipline budgétaire.

Une situation financière saine implique que les besoins de financement soient assurés par des ressources immédiates. En cas de recours à l'emprunt, les finances publiques seront soutenables si le remboursement de l'encours de dette n'entraîne pas de **déséquilibres macroéconomiques**. Un endettement excessif de la sphère publique pourrait avoir deux conséquences :

- un **effet d'éviction** des agents économiques privés puisque les garanties offertes par l'emprunteur public attireraient davantage les financeurs ;
- un **effet boule de neige** puisque la dette est autoalimentée par les emprunts nécessaires pour le financement des intérêts versés aux créanciers.

I. Vers un encadrement plus rigoureux des finances publiques

Dans le cadre de l'union économique et monétaire européenne, l'article 119-3 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 % de son PIB et le déficit budgétaire de l'État ne doit pas être supérieur à 3 % de son PIB. Ces dispositifs visaient à prévenir les déficits publics excessifs avant l'adoption de la monnaie unique en 2002.

A. Un approfondissement européen du pacte de stabilité et de croissance

Le **pacte de stabilité et de croissance** (PSC) a été adopté en 1997, lors du Conseil européen d'Amsterdam. Il se compose de deux règlements, l'un renforçant la surveillance multilatérale et l'autre précisant la procédure de contrôle des déficits excessifs, et de deux résolutions concernant les orientations politiques relatives à l'équilibre budgétaire, à la croissance et à l'emploi.

□ Les volets préventif et correctif, socles de la discipline budgétaire

Le pacte de stabilité et de croissance a mis en place un **volet préventif**. Lors du semestre européen, les pays de l'Union européenne présentent avant le 30 avril des **programmes annuels de stabilité** ou de convergence. 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 améliorer (souplesse du droit du travail...). Le semestre européen permet ainsi une coordination des politiques budgétaires et économiques au sein de l'Union européenne. La Commission européenne évalue ces programmes et donne un avis. Elle peut également adresser des recommandations aux États membres qui ont six mois pour réagir. Les États membres sont censés en tenir compte lorsqu'ils établissent leur budget. 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.

Le **volet correctif** repose sur la **procédure de déficit excessif (PDE)** lorsque le solde budgétaire dépasse les 3 %. 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 (de 0,2 % à 0,5 % de PIB) effectué auprès de la Banque centrale européenne peut être transformé en amende et, dans ce cas, les montants déposés ne seront pas restitués (cf. *infra*). Cette sanction n'a jamais été appliquée.

En 2005, le pacte a été assoupli. Les sanctions financières ayant un effet en partie procyclique, une plus forte flexibilité budgétaire est 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 d'affilée. Enfin, le délai pour réduire le déficit est rallongé d'un à deux ans.

À la fin de l'exercice 2017, alors que neuf pays étaient placés en déficit excessif, il ne reste que l'Espagne. La France est un des derniers pays à sortir de cette procédure, en 2018, après neuf années.

□ Le renforcement du suivi par les institutions européennes

La crise financière de 2008, qui a atteint les États, dont la Grèce, manifeste l'insuffisance de ces dispositifs. Cinq règlements et une directive, adoptés le 23 novembre 2011, ont composé le « **six pack** ».

La planification pluriannuelle a vu sa place dans les dispositifs de surveillance s'accroître considérablement. La **progressivité du volet correctif** est également renforcée avec un dépôt portant intérêt, puis non rémunéré et enfin susceptible de se transformer en une amende. La décision de sanction est systématisée. Elle est prise par le Conseil, sur recommandation de la Commission européenne, à moins qu'une majorité qualifiée se prononce contre.

Une **procédure pour déséquilibre macroéconomique** (PDM) est mise en place à partir d'un rapport sur le mécanisme d'alerte préparé par la Commission européenne. Elle est formalisée par une surveillance annuelle de la situation (attractivité, dette privée et publique...) par la Commission européenne et des recommandations du Conseil. Ces recommandations préventives sont adressées en juillet à chaque État membre, dans le cadre du semestre européen. En 2018, l'Italie, la Croatie et Chypre sont concernés par un déséquilibre macroéconomique.

La procédure de déficit excessif est étendue à la dette publique, qui doit être inférieure à 60 % du PIB. L'écart de la dette à 60 % doit alors diminuer d'un vingtième par an en moyenne sur trois ans.

Zoom sur...

Les prévisions budgétaires

*La directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux États membres souligne toute l'importance des **prévisions macroéconomiques**. Biaisées et irréalistes, elles peuvent entraver sensiblement l'efficacité de la programmation budgétaire et, par conséquent, porter atteinte au respect de la discipline budgétaire. Pour garantir l'utilisation de **prévisions réalistes**, le Conseil insiste sur la nécessité de **transparence**, qui s'entend à la fois comme la disponibilité publique des prévisions macroéconomiques officielles, mais également comme un ensemble de méthodes, d'hypothèses et de paramètres pertinents sur lequel reposent ces prévisions.*

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, impose une règle d'équilibre structurel, appelée **règle d'or**. Elle est fixée avec une marge de -0,5 % du PIB pour les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB et une marge de -1 % pour les autres. Ce traité instaure également un **mécanisme de correction automatique** pour rétablir la trajectoire de retour à l'équilibre et prévoit

la création d'un organisme indépendant, chargé de **vérifier les hypothèses macro-économiques** sous-jacentes aux textes financiers. Ce traité intergouvernemental n'a pas été signé par le Royaume-Uni et par la République Tchèque.

Le « **two pack** », entré en vigueur en 2013, améliore la surveillance et la correction des déficits excessifs en exerçant un contrôle accru sur les budgets des États concernés. Un **plan budgétaire** à moyen terme transmis à la Commission avant le 15 octobre doit, par ailleurs, expliciter les mesures prises pour résorber l'écart entre la trajectoire et les objectifs. La Commission peut demander un ajustement du budget sous quinze jours. Ainsi, en 2018, la Commission européenne a invité l'Italie à respecter ses objectifs à moyen terme (déficit de 0,8 point de PIB prévu mais de 2,4 points proposé dans le budget) et à construire un nouveau budget pour 2019.

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.

□ Une souveraineté budgétaire remise en cause ?

Le calendrier budgétaire s'inscrit dans une démarche préventive européenne de surveillance. Du fait de cet encadrement, 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).

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.

B. De nouveaux dispositifs français pour mieux piloter les finances publiques

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.

La notion d'**administration publique**, dans la comptabilité nationale, regroupe les institutions produisant des « services non marchands ou effectuant des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale grâce à des contributions obligatoires ». Les entités sont les suivantes :

- les **administrations publiques centrales** (APUC) comprennent l'État et les 700 organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont par exemple l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou l'institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
- les **administrations de Sécurité sociale** (ASSO) se composent des régimes de base d'assurance sociale dont les régimes obligatoires et leurs fonds de financement (fonds de solidarité vieillesse, caisse d'amortissement de la dette sociale, fonds de réserve des retraites) ainsi que des établissements hospitaliers. La comptabilité nationale intègre également les régimes obligatoires de retraite (ARRCO/AGIRC...), Pôle emploi et l'assurance chômage (Unédic), qui sont exclus du périmètre des lois de financement de la Sécurité sociale ;
- les **administrations publiques locales** (APUL) regroupent les collectivités locales et établissements rattachés ou locaux (collèges, centres communaux d'action sociale, organismes consulaires...).

□ Une instance de débat entre les trois administrations

De 2006 à 2008, une conférence nationale des finances publiques a regroupé l'État, les collectivités locales et la Sécurité sociale. Elle visait à dégager les voies

d'une maîtrise des dépenses publiques et de la dette. Un conseil d'orientation des finances publiques devait préparer les travaux de cette conférence mais n'a été réuni que deux fois en 2006. Ses missions étaient d'analyser la situation des finances publiques, d'apprécier les conditions requises pour en assurer la soutenabilité et de formuler des recommandations.

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 efforts d'ajustement pour diminuer la dette (baisse de dépenses ou hausse d'impôts) nuiraient à la croissance.

À partir de ce constat, Michel Camdessus, dans son rapport « réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques » (2010), préconisait notamment d'instaurer une loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques, de conférer une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires et de coordonner les contributions des différentes administrations en vue d'une approche globale des finances publiques. Dans ce contexte, le rapport de Gilles Carrez et Michel Thénault sur la maîtrise des dépenses locales et celui de Raoul Briet sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie élargissaient le périmètre de la réflexion sur le déficit à toutes les administrations.

Deux ans après, à la suite du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance a approfondi le pilotage des finances publiques par la création d'un **Haut Conseil des finances publiques**, par l'instauration de mécanismes de correction et par une trajectoire de retour à l'équilibre...

La **conférence des finances publiques**, créée en 2014, regroupe toutes les administrations publiques. Sa mission est d'élaborer un diagnostic sur la situation financière du pays et d'apprécier les mesures d'ajustement requises pour respecter les objectifs, à moyen terme, d'équilibre budgétaire. Elle est réunie en cas d'écart important entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de redressement des comptes publics. Elle a été supprimée en décembre 2016, sans avoir été convoquée.

□ Une trajectoire avec un objectif à moyen terme, définie par les lois de programmation de finances publiques

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation, consacrées à l'article 34 de la Constitution, suite à la modification constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elles s'inscrivent dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». La loi organique du 17 décembre 2012 crée 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 % du PIB (cf. *infra*). Les lois de programmation devront également définir la **trajectoire pluriannuelle** pour y parvenir. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ne prévoit plus de date pour atteindre cet objectif. Celle pour les années 2014 à 2019 estimait que ce solde serait atteint en 2019. La précédente loi de programmation, datant de 2012, prévoyait cet objectif pour 2016.

Le contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques sont du domaine exclusif de la loi de programmation (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012).

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 établir le solde structurel et les mesures visant à garantir le respect de la programmation.

□ Une information détaillée à travers un tableau des soldes

Plusieurs documents apportent des précisions afin de faciliter le pilotage des finances publiques. 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.

Le solde, correspondant au résultat budgétaire, est la différence entre les recettes et les dépenses. Il est soit excédentaire soit déficitaire.

□ Le Haut Conseil des finances publiques, garant de la crédibilité des budgets pour atteindre l'objectif à moyen terme

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, et enfin, un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental. À l'exception du Premier président de la Cour des comptes et du directeur général de l'Insee, ses membres sont renouvelés tous les cinq ans.

Le Haut Conseil des finances publiques peut procéder à l'audition 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.

Cette **autorité indépendante** émet des avis sur les **hypothèses macroéconomiques** retenues par le Gouvernement pour construire les lois de finances. Elle vérifie la **conformité** des **projets de loi de finances** et de financement de la