

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 en mars ou en 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. 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.

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.

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 2015, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, Chypre, le Portugal, la Slovaquie et le Royaume-Uni ont été en procédure de déficit excessif.

□ 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. La procédure de déficit excessif est étendue à la dette publique, qui doit être inférieure à 60 % du PIB.

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 macroéconomiques** sous-jacentes aux textes financiers.

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 doit, par ailleurs, expliciter les mesures prises pour résorber l'écart entre la trajectoire et les objectifs.

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 sont préoccupants. Un risque pourrait alors peser sur l'ensemble de l'union monétaire.

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

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...

□ Une gouvernance refondée entre les trois administrations publiques

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

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. Les lois de programmation devront également définir la **trajectoire pluriannuelle** pour y parvenir. La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 indique que ce solde sera atteint en 2019. La précédente loi de programmation, datant de 2012, prévoyait cet objectif pour 2016.

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, ainsi que toutes les lois de financement de la Sécurité sociale 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.

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 Sécurité sociale, des projets de loi de finances rectificative et des programmes de

stabilité et de croissance aux **objectifs de solde structurel** déterminés dans la loi de programmation.

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.

□ Un mécanisme de correction en cas d'écart de 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 PIB sur une année ou 0,25 % 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.

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**, le cas échéant, au moment du débat d'orientation des finances publiques. Ces mesures devront être prises en compte, au plus tard, 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.

II. Vers une amélioration des finances publiques ?

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/ARGIC...) et Pôle emploi, 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...).

Les dépenses des administrations publiques centrales (501 Md€) sont inférieures à celles relatives à la Sécurité sociale (579 Md€). L'élargissement des missions de l'État, dans le domaine social notamment, a entraîné une croissance exponentielle de ses prestations sociales. Le développement de l'État-providence a ainsi conduit à ce que les charges de la Sécurité sociale dépassent, depuis 1995, celles des administrations centrales.

L'analyse de la situation financière de la France est réalisée, avec la **comptabilité nationale**, par l'INSEE. Il n'est pas possible d'agrèger les données de chaque administration. Plusieurs retraitements sont en effet nécessaires pour éviter de comptabiliser plusieurs fois les transferts entre entités publiques (subventions...). Chaque année, la Cour des comptes produit un **rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques**, en juin, à partir de ces données.

A. Une réduction du déficit public

Dans le projet de loi de finances pour 2017, les dépenses publiques représentent 54,6 % du PIB, soit 1 248 Md€ hors crédits d'impôt, et les recettes s'élèvent à 53 % du PIB soit 1 166 Md€. Le taux de prélèvements obligatoires est de 44,5 % du PIB.

□ Un redressement du solde public

Le **déficit public** est resté stable, en 2014, à hauteur de 85 Md€. Le décaissement, sur un seul exercice, du programme d'investissements d'avenir explique l'absence de réduction du déficit sur cet exercice. En 2015, le solde public a atteint 77 Md€ (3,6 points du PIB). Sa diminution, entre 2014 et 2015, est plus faible (0,4 point de PIB) que celle observée, entre les années 2010 et 2013 (0,9 point de PIB). En revanche, le résultat de 2015 est plus favorable, de 0,5 point, comparé à celui prévu dans la loi de programmation élaborée en 2014.

La situation diffère pour les différentes administrations publiques. En 2015, l'amélioration est due, pour près des deux tiers, aux administrations locales. Pour la première fois depuis 2003, les collectivités locales ont dégagé une capacité de financement (0,7 Md€). Le déficit de l'État, qui concentre l'essentiel du déficit public (3,3 points de PIB), n'a que légèrement baissé. Le solde des administrations de Sécurité sociale s'est également contracté, en 2015, pour atteindre 0,3 point de PIB.

Le solde, pour l'exercice 2016, est estimé à 3,3 points de PIB. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit un déficit correspondant à 2,7 points de PIB, mais