

RÉALISER L'OBJECTIF CONSTITUTIONNEL D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

MICHEL CAMDESSUS*
RENAUD GUIDÉE**

Depuis trente-six ans, quels qu'aient été les hauts et les bas de la conjoncture, jamais l'équilibre des finances publiques n'a été atteint en France. La crise qui frappe notre pays comme la majorité des économies développées occidentales depuis deux ans a enraciné cette impuissance à s'arracher aux déficits publics et aggravé la dynamique perverse de l'endettement. Celle-ci fait peser une charge de plus en plus lourde sur les budgets futurs et aboutit à transférer aux générations à venir - qui auront à faire face au vieillissement de la population - le poids de nos facilités d'aujourd'hui. Les conséquences de cet état de choses sont particulièrement préoccupantes quant à la capacité d'action des gouvernements dans deux domaines essentiels de leurs responsabilités : la préparation de l'avenir et la nécessité de conserver des

marges de manœuvre pour faire face à des retournements conjoncturels inattendus.

L'absence de correction de ces déséquilibres refléterait le peu de cas que nous continuerions à faire de valeurs aussi fondamentales que la solidarité intergénérationnelle. Des doutes pourraient également se manifester parmi des créanciers qui, jusqu'ici, ne nous ont pas ménagé leur confiance. En effet, les marchés cherchent à être pleinement convaincus de l'aptitude et de la détermination des gouvernements européens à assainir leurs finances publiques et à maîtriser durablement leur endettement. Même si notre pays n'est certes pas le plus immédiatement visé par cette crise de confiance, il en est clairement affecté et cette situation pourrait se dégrader davantage si nous n'affrontions pas vigoureusement cette situation.

* Gouverneur honoraire, Banque de France ; ancien directeur général, Fonds monétaire international (FMI).

** Inspecteur des finances.

LES RÈGLES ET L'ACTION

La propension actuelle aux déficits nous place devant la double nécessité d'un renforcement de nos règles de finances publiques et de l'adoption de mesures de redressement économique et budgétaire.

En effet, les difficultés et les résultats décevants des dernières années ont mis en évidence l'existence d'un certain nombre de « chaînons manquants » dans le dispositif normatif qui régit nos finances publiques - en dépit de progrès notables introduits, en un très large consensus du Parlement, par l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances en 2001, puis par la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale en 2005. Tout autant que par l'expérience de ces dernières années, la réflexion en cette matière est nourrie par les initiatives qui se multiplient aujourd'hui à l'étranger. L'Allemagne a ainsi adopté en 2009 une révision constitutionnelle prévoyant que le budget de l'État fédéral ne pourra présenter un déficit structurel supérieur à 0,35 % du PIB à partir de l'année 2016. Divers autres pays cherchent à se doter de disciplines comparables.

Se doter de règles nouvelles ne sera toutefois pas suffisant. On ne pourrait que craindre leur dévoiement en l'absence d'un programme traduisant la détermination effective des Pouvoirs publics à ramener les finances publiques sur la trajectoire de l'équilibre. Le renforcement du cadre normatif et la mise en œuvre du redressement budgétaire doivent donc aller de pair,

être aussi vigoureux l'un que l'autre et se soutenir mutuellement. Des règles nouvelles ne seront crédibles qu'à condition d'être accompagnées d'un programme d'assainissement des finances publiques dont, en retour, elles renforceront les chances de succès, contribuant ainsi de façon décisive au rétablissement de la confiance des agents économiques, à la sortie de crise et à la reprise de la croissance.

UNE RÉFLEXION COLLECTIVE

Tel est le contexte dans lequel, faisant suite à la décision annoncée par le président de la République le 28 janvier 2010 lors d'une conférence sur le déficit, le Premier ministre a demandé la mise en place d'un groupe de travail de haut niveau appelé à formuler des propositions pour donner un contenu concret à « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » inscrit dans la Constitution depuis 2008.

Composé d'une quinzaine de membres, ce groupe de travail a rassemblé parlementaires, hauts fonctionnaires et économistes¹. Ses conclusions ont été rendues à l'été 2010. Elles comportent un ensemble de recommandations de réformes dont certaines, de nature constitutionnelle, sont susceptibles, de l'avis du groupe, de contribuer substantiellement à la modernisation et au renforcement de notre législation financière.

Ces propositions de réformes ont été élaborées en un large consensus par le groupe de travail. Pour autant, elles

n'émanant naturellement que d'un ensemble de personnalités, ne lient en rien le gouvernement et sont simplement destinées à servir de base aux consultations entreprises par le Premier ministre avec les représentants des principaux partis et forces politiques. De la même manière, il n'appartenait pas à ce groupe de travail de décider de la date à laquelle les réformes qu'il propose pourraient être inscrites à l'ordre du jour des travaux parlementaires.

UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE, EN PHASE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

La première recommandation du groupe de travail vise à remédier à une lacune essentielle de notre législation financière : bien que la France ait gravé dans sa Constitution, en 2008, l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, aucun dispositif n'en régit encore la mise en œuvre et aucun instrument n'en assure la poursuite.

Il apparaît donc nécessaire de garantir la primauté d'une trajectoire de retour à l'équilibre sur les dispositions adoptées annuellement. Une innovation, qui devrait faire l'objet d'une révision constitutionnelle, consisterait à prévoir le vote par le Parlement de lois-cadre pluriannuelles de programmation des finances publiques, qui fixeraient les plafonds de dépenses et le quantum de recettes que devraient ensuite respecter chaque année les lois

de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale.

La trajectoire pluriannuelle ainsi posée dans la loi-cadre serait définie de façon structurelle, c'est-à-dire hors effet des fluctuations conjoncturelles, et ne porterait que sur les éléments dont le législateur a la maîtrise. Il est en effet primordial de préserver une flexibilité suffisante face aux chocs que peut connaître l'économie, par le jeu des stabilisateurs automatiques : toutes choses égales par ailleurs, en bas de cycle, les recettes fiscales diminuent et les dépenses de transfert, essentiellement d'indemnisation-chômage, augmentent, tandis qu'en haut de cycle, un phénomène symétrique se produit. Le législateur ne s'engagerait donc que sur l'évolution des dépenses et des recettes relevant de sa discrétion :

- seraient concernées toutes les dépenses votées par le Parlement en loi de finances ou en loi de financement de la Sécurité sociale² ;
- s'agissant des recettes, la règle ne porterait pas sur leur évolution spontanée, mais sur les mesures nouvelles décidées par le législateur - c'est-à-dire sur les changements de l'état du droit qui ont un impact, à la hausse ou à la baisse, sur le niveau des prélèvements.

Les plafonds de dépenses et les planchers de recettes figurant dans la loi-cadre devraient être systématiquement fixés de façon à aboutir à un solde structurel conforme aux engagements pris par la France à l'échelle communautaire, notamment dans le cadre des programmes de stabilité transmis à nos partenaires et à la Commission européenne. La dimension européenne de la gouvernance de nos finances publiques serait ainsi réaffirmée, en

phase avec le calendrier du « semestre européen » en cours d'élaboration.

Les lois-cadre de programmation des finances publiques jalonnent le cheminement vers l'équilibre des finances publiques. Les engagements pris par notre pays de ramener le déficit des administrations publiques à 6 % en 2011, 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013 définissent naturellement le début de cette trajectoire. Il est essentiel que le terme de cette perspective soit également tracé. L'Allemagne a ainsi retenu l'année 2016 comme point d'horizon de sa règle de solde structurel. En France, il reviendra au législateur de fixer l'échéance à laquelle l'objectif d'équilibre des finances publiques devra être atteint. Cette date pourrait être posée soit dans la loi-cadre pluriannuelle de programmation elle-même, soit dans une loi organique. Quel que soit ce choix, cette trajectoire et cette échéance lieraient juridiquement les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale annuelles.

Toutes les lois-cadre de programmation des finances publiques seraient soumises de plein droit au Conseil constitutionnel. Celui-ci vérifierait qu'elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre figurant à l'article 34 de la Constitution, garantissant pleinement la crédibilité de cet engagement. Les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale annuelles pourraient également, selon les modalités usuelles, donner lieu à une saisine du Conseil constitutionnel qui contrôlerait alors leur conformité à la trajectoire fixée par la loi-cadre pluriannuelle.

Le dispositif proposé est proche, avec

peut-être quelques règles plus strictes, du nouveau régime allemand. Les dispositions d'une loi-cadre ne pourraient être modifiées que dans quatre cas bien précis : changement de législature, tension internationale impliquant un accroissement majeur de l'effort de défense, récession économique d'une ampleur exceptionnelle³, catastrophe naturelle. Toute dérive constatée dans l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale devrait être corrigée et compensée, soit avant le terme de l'exercice en cas d'écarts détectés en cours d'exécution - un dispositif d'alerte rapide pourrait être instauré à cette fin⁴ -, soit sur les deux exercices suivants en cas d'écarts identifiés à l'issue de l'exécution.

Au-delà de la création de lois-cadre de programmation des finances publiques assurant la primauté de la trajectoire vers l'équilibre sur les dispositions adoptées annuellement, le groupe de travail a été amené à formuler diverses autres recommandations fondamentales.

UN RENFORCEMENT ET UN RAPPROCHEMENT DES DISPOSITIFS RÉGISSANT LES FINANCES DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Il apparaît primordial de réserver aux seules lois de finances et lois de financement de la Sécurité sociale les décisions concernant les prélèvements obligatoires. En effet, l'une des faiblesses majeures du dispositif actuel

résulte de la dispersion des sources d'initiatives en ce domaine, qui contrarie les objectifs de discipline, de cohérence et de hiérarchisation des priorités de l'action publique. Le groupe de travail propose donc que toute disposition législative relative aux recettes de l'État ou de la Sécurité sociale ne puisse être adoptée, respectivement, que dans le cadre d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la Sécurité sociale.

La coordination de la gouvernance du budget de l'État et des finances sociales est renforcée depuis qu'a été unifiée, au sein d'un même ministère, la responsabilité de l'ensemble des comptes publics. Cette novation institutionnelle pourrait être complétée par une série de mesures destinées à renforcer la cohérence entre projets de loi de finances et projets de loi de financement de la Sécurité sociale, en offrant notamment au Parlement une vision consolidée des prélèvements obligatoires :

- l'organisation des débats parlementaires pourrait être aménagée de manière à permettre un enchaînement des discussions portant sur les volets recettes de ces deux textes ;
- le débat sur les prélèvements obligatoires prévus par la loi organique relative aux lois de finances⁵, qui est aujourd'hui optionnel et ne donne lieu à aucun vote, pourrait être rendu obligatoire, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale pourrait être révisée pour plafonner les autorisations annuelles de trésorerie des régimes concernés. Un tel dispositif créerait une contrainte

financière plus directe et plus forte en vue du respect des prévisions de solde.

UNE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COMPTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Les collectivités territoriales sont également incluses dans le solde global des administrations publiques sur lequel portent nos engagements vis-à-vis de nos partenaires européens, au même titre que la Sécurité sociale. Certes, elles pèsent d'un poids bien moindre que celle-ci dans le déficit d'ensemble - la règle d'équilibre de la section de fonctionnement de leur budget joue en cela un rôle important. Néanmoins, le montant de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales demeure élevé. Il inclut notamment une cinquantaine de milliards d'euros de dotations et une vingtaine de milliards d'euros de compensations de dégrèvements et d'exonérations. En outre, la dépense locale - en particulier s'agissant du secteur communal⁶ - a progressé beaucoup plus vite que ne peut l'expliquer la seule décentralisation : sa part dans la richesse nationale est passée de 7,9 points en 1980 à 11,3 points en 2008.

Les modalités d'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des comptes des administrations publiques doivent donc être

définies dans un contexte marqué par les transferts de responsabilités opérés au cours des dernières années, qui ont soulevé des problèmes complexes et des incompréhensions. En cette matière, un groupe de travail coprésidé par Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et Michel Thénault, conseiller d'État et ancien préfet, a formulé plusieurs recommandations qui ont beaucoup contribué à clarifier la situation. Elles sont fondées sur la nécessité d'infléchir la dépense locale dans les mêmes conditions que celle de l'État. Sont ainsi prévus, notamment, une stabilisation du montant en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales⁷, un renforcement et une modulation de la péréquation selon des critères de bonne gestion ainsi que la mise en place d'outils de comparaison et d'étalonnage des dépenses et des coûts entre collectivités.

**UNE DÉFINITION CLAIRE
DU CHAMP D'APPLICATION
DES RÈGLES
ET UNE MEILLEURE
ÉVALUATION
DES CONSÉQUENCES
DES CHOIX BUDGÉTAIRES**

Le périmètre même des règles de bonne gouvernance doit être mieux circonscrit. En effet, elles peuvent aujourd'hui être contournées par des pratiques de débudgétisation qui font basculer des charges publiques hors de leur champ d'application, et ce, malgré l'instauration récente de plusieurs

écluses destinées à limiter de tels points de fuite⁸.

Ces pratiques consistent notamment à permettre à un organisme public, qualifié d'opérateur de l'État, de s'endetter alors qu'il n'a manifestement pas une capacité de remboursement propre suffisante ou à lui affecter des recettes existantes ou futures (telles des créances non échues) ponctuelles, conduisant à terme à faire apparaître un besoin de financement non couvert. De telles opérations contribuent à remettre en cause le principe d'universalité budgétaire et peuvent rendre factices les équilibres votés.

Le financement des opérateurs doit donc être normalisé par une limitation de leur recours à l'emprunt et de l'affectation à leur profit de recettes non renouvelables.

En effet, dans notre organisation institutionnelle, l'État émet et gère la dette publique liée à la conduite des politiques publiques ; seules les collectivités territoriales ont également cette capacité, au nom de leur libre administration. Il ne peut être question d'ouvrir cette possibilité aux opérateurs que dans le cadre d'un périmètre clairement défini et d'une régulation appropriée, sous un contrôle strict, particulièrement lorsqu'ils peuvent apparaître aux marchés comme bénéficiaires d'une garantie au moins implicite de l'État. Toute souscription d'un emprunt par un opérateur pourrait ainsi être soumise à un décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget.

Par ailleurs, les opérations d'affichage qui permettent en apparence d'alléger la contrainte financière de l'État, mais n'aboutissent qu'à des facilités artifi-

cielles en occultant la dépense à court terme et en alourdissant la dette publique à moyen et long termes, doivent être proscrites. Tel est le cas des mécanismes de titrisation ou de financements innovants équivalents qui apportent une ressource ponctuelle, mais laissent subsister un besoin de financement structurel; de même, certaines mesures nouvelles sont parfois porteuses de coûts cachés futurs.

Le dispositif de maîtrise des finances publiques doit donc prendre en compte l'effet de long terme des décisions budgétaires. L'évaluation du coût ou du rendement pluriannuel de toute mesure doit être régie par une application rigoureuse du principe de sincérité. Elle suppose une transparence des critères et des méthodes d'évaluation, afin que puissent notamment être appréciées la rigueur du choix des paramètres et la sensibilité des résultats présentés à la variation de certaines hypothèses de calcul.

La mobilisation d'expertises indépendantes pourrait être institutionnalisée sous la forme d'un comité consultatif qui éclairerait les travaux du gouvernement, du Parlement et du Conseil constitutionnel ainsi que l'opinion publique sur la conformité des diverses hypothèses et propositions débattues concernant l'objectif d'équilibre des finances publiques. Cette proposition n'a toutefois pas recueilli l'unanimité du groupe.

La France pourrait cependant s'inspirer d'autres démocraties dans lesquelles le Parlement est mieux outillé en matière d'évaluation. Un processus de dialogue contradictoire pourrait être recherché tendant à renforcer la

fiabilité et la sincérité des chiffrages de coûts des nouvelles dispositions ainsi que la qualité des études d'impact, en vue de mieux éclairer la prise de décision publique et d'informer plus justement les citoyens. Deux autres options se dessinent :

- la représentation nationale pourrait se doter d'une capacité d'expertise propre, comme l'état du droit lui en ouvre la faculté⁹ ;
- la France ayant la chance de disposer de ressources remarquables d'évaluation des choix publics en matière économique et économétrique, il pourrait être fait appel au coup par coup à ces instances dans un rôle d'appui.

LES RÈGLES D'AUJOUR'HUI ET LA LIBERTÉ DE DEMAIN

Ces réformes doivent permettre d'atteindre l'équilibre structurel de nos finances publiques. Il reviendra alors au gouvernement et au Parlement de définir ce que devront être les orientations à long terme de notre politique macroéconomique pour préserver cet équilibre, par-delà les fluctuations conjoncturelles normales. Il convient cependant de garder à l'esprit que nos efforts ne pourront être relâchés tant que nous n'aurons pas ramené notre taux d'endettement au-dessous du plafond défini par les règles européennes. Ici aussi, il y va non seulement de notre fidélité à nos engagements, mais aussi d'un principe essentiel de solidarité intergénérationnelle. Naturellement, tout effort permettant de relever le potentiel de

croissance de notre pays ne pourra que contribuer au succès de cette dynamique d'assainissement de nos finances publiques.

Un cadre ainsi renforcé, bien qu'il limite effectivement l'autonomie des Pouvoirs publics, est aujourd'hui nécessaire. Ce sacrifice temporaire de flexibilité est en effet le prix de la garantie

durable de notre indépendance. Il s'agit de préserver la liberté de nos élus pour déterminer par eux-mêmes la politique de la nation, préparer notre avenir et préserver la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions financières de la République ainsi que dans notre aptitude à honorer nos engagements internationaux.

NOTES

1. Sous la présidence de Michel Camdessus, le groupe de travail a réuni les membres suivants :
 - Jean Arthuis, président de la Commission des finances du Sénat ;
 - Claire Bazy-Malaurie, présidente de chambre à la Cour des comptes, rapporteur général du Comité du rapport public et des programmes ;
 - Jérôme Cahuzac, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ;
 - Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ;
 - Benoît Coeuré, directeur général adjoint du Trésor, économiste en chef ;
 - Jacques Delpla, consultant économiste ;
 - Jürgen von Hagen, économiste ;
 - Éric Jalon, directeur général des collectivités territoriales ;
 - Philippe Josse, directeur du Budget ;
 - Dominique Libault, directeur de la Sécurité sociale ;
 - Philippe Marini, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat ;
 - Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France ;
 - Tommaso Padoa-Schioppa, président de Notre Europe, ancien ministre des finances italien et président du Comité monétaire et financier international du Fonds monétaire international (FMI) ;
 - Pierre-François Racine, président de la section des finances du Conseil d'État ;
 - Charles Wyplosz, professeur d'économie internationale.
2. Qui n'incluent pas les prestations versées aux demandeurs d'emploi, celles-ci étant gérées par l'Unedic.
3. Dans un souci d'harmonisation, la définition de celle-ci pourrait reprendre les termes de la clause d'exception du Pacte de stabilité et de croissance.
4. Fondé sur les travaux de la Cour des comptes en temps réel.
5. En son article 52.
6. Communes et intercommunalités.
7. Hors Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).
8. En particulier la mise sous plafond d'emploi - relevant d'une autorisation en loi de finances - de plus de 90 % des effectifs rémunérés par les opérateurs principaux de l'État - 336 000 équivalents temps plein (ETP) sur un total de 370 626.
9. Seuls des aménagements à la marge pourraient être nécessaires.