

La crise et les règles françaises de gouvernance des finances publiques

Benoît Chevauchez

Sciences Po, Paris
HEC et IGPDE

La *Revue de l'OFCE* est ouverte aux chercheurs et à tous les spécialistes en économie et en sociologie. La revue s'assure de la rigueur des propos qui sont tenus mais les jugements et opinions exprimés par les auteurs, y compris quant ils appartiennent à l'OFCE, n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquels ils appartiennent.

bchevauchez@hotmail.fr

En France, le droit public financier ignore encore largement les questions d'équilibre budgétaire. La crise financière rend ce silence préoccupant et de nombreuses voix plaident pour la fixation d'une règle d'équilibre budgétaire dans la Constitution, fixant des limites chiffrées à nos déficits. Pourtant une telle réforme paraît inutile, difficile et insuffisante. Inutile, car le traité de Maastricht nous fixe déjà des obligations d'équilibre. Difficile, car on voit mal comment sanctionner constitutionnellement des questions aussi techniques. Insuffisant, car les expériences de règles budgétaires numériques ont montré qu'elles ne permettraient pas, à elles seules, de changer les comportements budgétaires. Des règles procédurales de discipline budgétaire sont sans doute plus efficaces que ces règles numériques. Elles devraient viser à imposer un pilotage cohérent de l'ensemble des finances publiques, renforcer la pluriannualité et subordonner les dépenses aux recettes. Favorisant des décisions budgétairement responsables, elles atténueraient la désinvolture qui marque trop souvent, en France, le comportement budgétaire des pouvoirs publics.

Mots clés : Soutenabilité. Règle budgétaire. Équilibre budgétaire. Droit public financier.

Les règles de pilotage et de gestion de nos finances publiques ont connu depuis le début des années quatre-vingt-dix, des changements nombreux et importants. Chacun pense bien sûr au traité de Maastricht qui en 1992 a fixé des limites de déficit et d'endettement ou à la LOLF (Loi organique sur les lois de finances) qui en 2001 a modernisé les conditions de budgétisation et de gestion des dépenses de l'État. Mais notre législation financière a également connu des modifications substantielles dans d'autres domaines : s'agissant des finances sociales, le financement de la protection sociale a été placé en 1996 sous le contrôle du Parlement ; s'agissant des finances locales, une tentative de normalisation des relations financières entre l'État et les collectivités locales a été entreprise en 2003. Au total, on peut compter au cours de ces vingt dernières années plus d'une demi-douzaine de nouveaux textes solennels touchant à nos finances publiques : un traité international, trois modifications de la Constitution, trois lois organiques¹.

La plupart des pays de l'OCDE ont été affectés par des réformes similaires motivées par des préoccupations semblables : transparence, performance et soutenabilité. Sur les deux premiers points – transparence et performance – les réformes de ces dernières années – notamment la LOLF – ont mis la France dans le peloton de tête des pays réformateurs. Par contre, sur le dernier point, nos réformes sont plus modestes et nos résultats moins convaincants.

En effet, en matière de soutenabilité, notre bilan est peu favorable et nos textes continuent d'ignorer largement cet objectif, pourtant désormais au cœur de la gestion des finances publiques de tous les pays de l'OCDE. De façon surprenante, cette préoccupation a été très peu présente dans cette série de réformes intervenues depuis une quinzaine d'années. À part le traité de Maastricht, aucun des sept textes fondamentaux identifiés plus haut n'a eu pour objectif la maîtrise des déficits et de l'endettement. En particulier, la LOLF avait, en 2001, délibérément pris le parti de ne pas aborder ces questions, sans doute par crainte de mettre en danger le consensus politique droite/gauche qui en a permis l'adoption rapide.

Aussi, c'est avec une législation financière muette sur ces questions de soutenabilité que, depuis l'automne 2008, nous abordons la crise financière et économique qui a fortement et durablement impacté nos finances publiques. De son côté, l'Allemagne vient d'adopter une règle constitutionnelle d'équilibre, plus exigeante et plus sophistiquée que celle qui la régissait jusqu'alors. Ajoutée aux inquiétudes que suscite la dégradation de nos finances publiques, cette réforme allemande a fortement contribué à réveiller en France l'idée de fixer une règle

1. Un traité : celui de Maastricht. Trois modifications de la Constitution : celle de 1996 créant les LFSS (Lois de financement de la Sécurité sociale) ; celle de 2003 sur les relations financières État-collectivités locales ; celle de 2008 sur les lois de programmation pluriannuelle. Trois lois organiques : celle de 1996 sur les lois de financement de la Sécurité sociale ; celle de 2001 sur les lois de finances ; celle de 2004 sur l'autonomie financière des collectivités locales.

d'équilibre dans la Constitution. C'est dans cette perspective qu'un groupe de travail, présidé par Michel Camdessus, a été saisi, début 2010, d'une question simple : faut-il inscrire une règle d'équilibre dans la Constitution ?

Souvent évoquée dans le débat politique français, cette hypothèse a déjà fait l'objet de nombreuses analyses et suscité des débats approfondis sous l'angle économique et financier. Le propos n'est cependant pas ici de discuter du bien-fondé de cet objectif de soutenabilité, de ses mérites comme de ses limites. On se contentera en la matière d'adopter un postulat simple : le recours à l'endettement n'est pas illimité et une certaine forme d'ajustement des dépenses aux recettes – et *vice versa* – est, sur le moyen terme, un objectif raisonnable des politiques budgétaires. L'objectif de soutenabilité étant ainsi défini, certes de façon minimaliste, on quittera le terrain économique et financier pour se placer sur le terrain institutionnel et juridique et s'intéresser aux règles, procédures et pratiques de gouvernance susceptibles de servir un tel objectif.

1. La difficulté des règles numériques

Depuis une vingtaine d'années, la détermination et la conduite des politiques budgétaires n'est plus discrétionnaire mais elle est normée : par principe, les politiques budgétaires ne devraient plus varier en fonction des circonstances ou des seules préférences du gouvernement du moment, mais respecter des cibles chiffrées fixées *ex-ante* et suivre des règles dites numériques.

Ce développement ² de règles budgétaires numériques a revêtu des formes variées, tant dans le contenu et la sévérité des normes que dans leur portée. On trouve essentiellement des normes de déficit et de dette – exprimées en point de PIB et fixées sous forme de plafond. Ces règles ont souvent été, ultérieurement, accompagnées de normes de dépenses ou encore de règles numériques concernant tel ou tel agrégat plus précis comme la masse salariale ou l'investissement. Quels que soient leur ambition ou leur niveau de sévérité, la forme et la portée de ces règles sont également très variées, allant du traité international au simple engagement politique, en passant par des lois, simples, organiques ou constitutionnelles.

La vogue des règles numériques semble ainsi gagner de l'importance. Toutefois, l'intérêt pour la France d'adopter une règle budgétaire numérique paraît douteuse pour trois raisons : tout d'abord, sa valeur ajoutée par rapport au dispositif européen déjà existant paraît incertaine ; par ailleurs, sa mise en œuvre opérationnelle présenterait de sérieuses difficultés ; enfin, en tout état de cause, elle ne suffirait pas à elle seule à discipliner nos comportements budgétaires.

2. Le FMI dénombrait récemment environ 80 règles budgétaires dans le monde alors qu'il n'y en avait que 7 en 1990.

2. Une valeur ajoutée incertaine par rapport à la règle européenne

Il convient d'abord de rappeler une évidence : la France est déjà soumise à une règle budgétaire numérique de portée constitutionnelle, le traité de Maastricht. C'est une règle forte et solennelle fixée dans un traité international ratifié par voie référendaire et intégré dans la Constitution. Ce dispositif ne se contente pas d'affirmer un principe général accompagné de deux plafonds chiffrés de déficit et d'endettement ; il fixe des modalités précises de surveillance et de sanctions et prévoit des règles d'application détaillées, régulièrement révisées³ ; enfin, il a conduit à la mise au point, année après année, d'outils d'analyse et de procédures sophistiqués, mis en œuvre par des équipes communautaires aguerries. On dispose donc déjà avec Maastricht d'un dispositif très développé. Quel que soit le jugement porté sur l'efficacité et la pertinence de ce dispositif européen, on peut s'interroger *a priori* sur la valeur ajoutée de règles nationales.

Ainsi, on voit mal comment le dispositif français pourrait fixer des objectifs propres, indépendants de ceux de Maastricht : les cibles numériques nationales doivent naturellement être les mêmes, dans leur valeur comme dans leurs modes de calcul, que les cibles numériques européennes. Ainsi, en retenant un plafond de déficit à 0,35 % sur la durée du cycle, les Allemands, n'ont fait que reprendre l'objectif d'équilibre *close to balance* retenu aujourd'hui dans le PSC⁴ européen.

Les modalités nationales de surveillance des positions budgétaires ne devraient pas non plus s'écarter trop substantiellement des modalités européennes, notamment en matière de calendrier.

En vérité, le seul point sur lequel une règle nationale pourrait compléter utilement la règle européenne est celui de la répercussion des contraintes maastrichtiennes – surveillance et sanctions – sur les différents acteurs nationaux des finances publiques, tout particulièrement les collectivités locales : l'adoption d'une règle nationale d'équilibre pourrait permettre de progresser sur la question essentielle du « Pacte de stabilité *interne* », terminologie désormais employée pour parler de la déclinaison nationale, au sein de chaque État membre, des règles européennes de politique budgétaire.

Alors que dans les États membres les plus décentralisés, elle a été abondamment discutée et parfois résolue de façon satisfaisante, cette question du Pacte de stabilité interne n'a pas à ce jour reçu de réponse satisfaisante dans notre pays. Ce dossier, difficile tant sur le plan politique que sur le plan technique, constitue sans doute, en France comme ailleurs, un des points clés de tout dispositif de maîtrise des finances publiques. En fait, la vraie valeur ajoutée d'une règle française d'équilibre par rapport à la règle européenne est là : dans quelle mesure permettrait-elle de fonder notre Pacte de stabilité interne ? Or, comme on va le voir, ce dossier – à peine ouvert et toujours marqué par un climat de suspicion mutuelle entre État et collectivités

3. Et qui vont l'être à nouveau dans la foulée de la crise grecque.

4. Pacte de stabilité et de croissance.

locales – n'est pas suffisamment avancé pour que des solutions satisfaisantes soient gravées dans le marbre de la Constitution.

On peut craindre enfin que la multiplication de règles nationales s'ajoutant à la règle européenne, mais dont la mise au point et l'adoption échappent à Bruxelles, n'introduise d'autres difficultés, voire des divergences entre le niveau communautaire et le niveau national. En effet, si, sur les grands principes, la convergence des règles nationales et communautaires doit pouvoir être assurée, il n'en serait sans doute pas de même des conditions d'application. Si, par exemple, les experts français compétents pour la procédure française font une appréciation plus optimiste (ou plus pessimiste) du cycle conjoncturel que leurs collègues de Bruxelles, on risque d'exacerber les divergences d'appréciation existant déjà entre l'Union européenne et les États membres : aujourd'hui ces divergences s'expriment dans le cadre feutré et discret de réunions techniques à Bruxelles, demain elles pourraient s'étaler dans le débat public en opposant les résultats d'une procédure constitutionnelle nationale à ceux de la procédure communautaire.

En définitive, il apparaît que, sauf à déboucher sur l'adoption, fort improbable, d'un Pacte de stabilité interne, la valeur ajoutée apportée par une règle nationale d'équilibre serait bien faible, voire même contre-productive si le dispositif national venait à diverger du dispositif européen.

Inutile, une règle constitutionnelle d'équilibre serait également très difficile à mettre en œuvre.

3. Une règle difficile à appliquer

Si elle était adoptée, une telle règle numérique présenterait de nombreuses difficultés de mise en œuvre. En particulier, deux questions se posent : comment en surveiller l'application ? Comment en sanctionner la violation ?

Les modalités d'application d'une norme d'équilibre impliquent que des options claires soient prises sur des points techniques aussi importants que le traitement des investissements, la prise en compte du cycle ou le cas de force majeure. Toutes les réflexions actuelles, à l'étranger comme en France, sur les règles numériques aboutissent à une conclusion commune : pour être acceptables, de telles règles numériques doivent être appliquées avec discernement, tenir compte de facteurs complexes comme la conjoncture ou la « qualité » des finances publiques. Pour répondre à cette exigence de mise en œuvre intelligente d'une règle globale, il est inévitable de faire appel à une expertise technique indépendante. Du *Fiscal Board* au comité budgétaire *ad hoc* en passant par les Cours des comptes, les modalités d'organisation de cette expertise peuvent varier : elles conduisent toujours à confier à une autorité indépendante l'appréciation de notre situation et de notre politique budgétaires. Des aspects importants des politiques budgétaires pourraient ainsi échapper aux gouvernements : l'ambition, le rythme, voire la composition des redressements budgétaires ne relèveraient plus de la responsabilité – aujourd'hui

exclusive – des autorités politiques. Un certain dessaisissement du pouvoir politique serait donc inéluctable, analogue à celui intervenu en matière monétaire dans les années quatre-vingt-dix.

Deuxième difficulté majeure : les modalités de sanction paraissent extrêmement délicates à imaginer. On évoquera ici deux points en particulier : la sanction de dérapages *ex-post* ; la sanction à l'égard des collectivités locales.

La question de la sanction des dérapages budgétaires *ex-post* constatés en fin d'exercice est problématique. S'agissant de la sanction des prévisions budgétaires *ex-ante*, un mécanisme est théoriquement envisageable. On peut concevoir qu'une loi de finances, votée avant le début de l'exercice, soit invalidée par le Conseil constitutionnel au motif que son équilibre prévisionnel violerait la règle d'équilibre : dans ce cas le gouvernement aurait à présenter un nouveau budget. Mais on voit moins bien quel type de sanction réaliste et efficace imaginer si la violation de la règle d'équilibre est constatée *ex-post*, après la clôture de l'exercice. En effet, la loi de règlement n'est qu'un constat de l'exécution budgétaire : la censure par le Conseil constitutionnel d'une loi qui ne décide rien ne peut avoir aucune portée réelle.

La sanction des dérapages financiers imputables au comportement d'acteurs échappant au champ de compétence des lois financières – et donc au contrôle de constitutionnalité – paraît également difficile à concevoir : comment en particulier sanctionner les collectivités locales si, par hypothèse, leur comportement budgétaire contribuait au viol de la règle globale ?

La répartition de l'effort de discipline budgétaire entre les différents niveaux d'administration a certes été réglée par les Pactes de stabilité internes mis en place dans un certain nombre de pays de tradition fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique) ou quasi fédérale (Espagne). En France, cette recherche d'un Pacte de stabilité interne est particulièrement laborieuse.

Elle a donné lieu à la proposition d'un simple encadrement indicatif des dépenses locales, inspiré de l'ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance maladie)⁵ et de ses mécanismes d'alerte, sans portée juridiquement contraignante et donc sans sanction. Cette solution conduirait toutefois à une forme assez faible de Pacte de stabilité interne, nettement dégradée par rapport aux exemples étrangers : elle reviendrait en fait à reconnaître l'impossibilité pour l'État d'imposer une maîtrise de la dépense locale. Aussi, une autre voie a été envisagée⁶ consistant à centrer les efforts de maîtrise, non pas sur l'ensemble des dépenses locales, mais sur les seuls transferts de l'État aux collectivités locales, à charge pour les responsables des budgets locaux d'ajuster leurs dépenses au financement réduit dont ils disposeraient : faute de pouvoir toucher aux dépenses des collectivités locales, l'État limiterait les recettes qu'il leur apporte. Cette deuxième piste, fondée sur la responsabilité des élus locaux, ne semble toutefois envisageable qu'à condition que

5. Notion introduite en 1996 dans les lois de financement de la Sécurité sociale.

6. Proposition de G. Carrez, mai 2010.

les contentieux financiers récurrents entre l'État et les collectivités locales soient préalablement réglés dans un esprit de loyauté et de confiance mutuelle, esprit qui a malheureusement souvent fait défaut jusqu'à présent.

En définitive, si le principe d'une règle d'équilibre peut paraître séduisant, les doutes sur son utilité réelle et sur son applicabilité effective ne sont pas négligeables. En tout état de cause, une chose paraît certaine : une règle numérique serait tout à fait insuffisante par elle-même pour atteindre le résultat recherché, à savoir le retour à une situation budgétaire soutenable.

4. Une règle insuffisante pour atteindre le résultat recherché

Il ne suffit pas, en effet, de fixer des objectifs chiffrés et d'en surveiller le respect pour réussir à les atteindre. Chacun a pu observer que la chronique des infractions, flagrantes ou détournées, aux règles budgétaires numériques, dans la zone euro comme dans le reste du monde, est aussi volumineuse que celle de leur établissement. Ce constat pessimiste ne condamne d'ailleurs pas nécessairement ces règles numériques car on peut toujours penser que les dérapages budgétaires auraient été plus graves en leur absence.

Au-delà des règles numériques qui ne sont pas sans mérites, il faut que les pratiques et comportements budgétaires des pouvoirs publics, dans chacun de leurs actes ou de leurs initiatives, en recettes comme en dépenses, soient encadrés par des règles empêchant les décisions « insoutenables » et favorisant au contraire les comportements rigoureux. En d'autres termes, il ne suffit pas de fixer des obligations de résultats, il faut fixer aux pouvoirs publics des obligations de moyens, de méthode et, en définitive, de comportement budgétaire. C'est donc au-delà des seules règles numériques qu'il convient de se tourner, pour s'interroger sur l'ensemble plus large des règles de procédure et des pratiques qui régissent le mode de prise de décision en matière de finances publiques.

Dans cette perspective, trois types d'orientation pourraient faciliter l'atteinte de cet objectif de soutenabilité : pilotage global, cadrage de moyen terme et subordination recettes/dépenses.

5. La nécessité d'un pilotage global

Historiquement bâtis sur un principe d'unité, nos systèmes budgétaires se sont fragmentés au fil du temps, à des degrés divers selon les pays. Le système budgétaire britannique est resté très unitaire : avec une faible décentralisation financière et une protection sociale « beveridgienne », l'ensemble des finances publiques y est sous le contrôle direct du *Treasury*. À l'inverse, les finances publiques de l'Allemagne, pays fédéral ayant adopté une protection sociale « bismarckienne », sont très fragmentées.

À cet égard, la France est plus proche de l'Allemagne que du Royaume-Uni : même si elle est largement passée sous le contrôle de l'État, notre protection sociale reste marquée par une certaine autonomie, liée à son origine privée et à l'attachement au paritarisme ; par ailleurs, la décentralisation engagée en 1983, clarifiée et renforcée vingt ans plus tard dans ses aspects financiers, a séparé plus nettement les finances locales des finances de l'État. Nos dépenses publiques sont donc aujourd'hui éclatées en trois sous-ensembles distincts : la protection sociale (les ASSO) en représente près de la moitié, l'État (plus les ODAC⁷) un petit tiers, le reste étant sous la responsabilité des collectivités locales (les APUL⁸). Dans ce paysage fragmenté, ASSO et APUL revendiquent chacune, avec plus ou moins de force, leur autonomie financière.

Au sein de cet ensemble composite, l'assignation des compétences et, partant, la répartition des charges, est souvent floue, incertaine et instable ; la répartition des recettes finançant ces charges souffre des mêmes défauts : les recettes attribuées aux ASSO comme aux APUL sont extrêmement diverses dans leur nature, compliquées dans leurs modalités et très fréquemment changeantes.

Cet éclatement des finances publiques françaises entre de nombreux acteurs sociaux et locaux constitue aujourd'hui un défi majeur pour la conduite de notre politique budgétaire qui exige au contraire cohérence et coordination entre chacune de ses composantes.

Toute ambition de politique budgétaire – quels que soient l'orientation et le niveau de cette ambition – n'a en réalité de sens que dans une vision consolidée : une approche « toutes APU » est nécessaire pour formuler et conduire toute politique budgétaire, tant dans son aspect quantitatif (soutenabilité) que dans son aspect qualitatif⁹.

Le dispositif maastrichtien de surveillance et de sanction des positions budgétaires est indifférent aux modalités d'organisation interne des finances publiques nationales et ne s'intéresse qu'à la soutenabilité de l'ensemble des APU d'un État membre donné. À Bruxelles, ce sont les gouvernements nationaux centraux qui sont tenus pour responsables de l'ensemble des finances publiques du pays, quel que soient leur degré de décentralisation budgétaire ou d'autonomie de leurs finances sociales. Répondant à Bruxelles de la discipline budgétaire de l'ensemble des acteurs, chaque gouvernement national est donc fondé à répercuter les exigences communautaires sur chacun de ses partenaires internes : tous les gouvernements européens se sont donc efforcés de mettre en place des Pactes de stabilité internes.

7. Organismes divers d'administration centrale.

8. APU : administrations publiques dans leur ensemble regroupant l'État et ses ODAC, les APUL (Collectivités locales) et les ASSO (Sécurité sociale).

9. Le concept nouveau de « qualité de la dépense publique » se réfère à sa composition sectorielle et donc à la détermination des priorités budgétaires.

Outre cette exigence externe de discipline interne, une autre raison vient renforcer la nécessité d'un pilotage consolidé : les recettes des différents sous-ensembles (ODAC, APUL, ASSOC) formant les APU sont de plus en plus financièrement imbriquées les unes dans les autres et dépendent en fait de plus en plus de l'État. Les transferts financiers et fiscaux de l'État aux APUL et aux ASSO augmentent de façon continue : aujourd'hui, l'État finance près de la moitié ¹⁰ des dépenses locales et près d'un tiers ¹¹ des dépenses sociales.

Techniquement ce financement par l'État prend des formes variées et souvent compliquées : pour simplifier, il peut s'agir soit de transferts budgétaires, soit d'attribution d'impôts. Les transferts budgétaires sont effectués soit par le canal d'un prélèvement sur recettes, soit par subventionnement classique à partir du budget de l'État. L'autre voie est celle de l'attribution de tout ou partie du produit d'impôts nationaux, comme c'est le cas pour la Sécurité sociale dont le financement est marqué par une fiscalisation croissante mais aussi pour les collectivités locales avec les attributions de parts de TIPP (Taxe intérieure sur les produits pétroliers) ou de TSCA (Taxe sur les conventions d'assurance). S'agissant de la Sécurité sociale, on peut en outre ajouter une autre modalité, très substantielle, de prise en charge par l'État de ses besoins de financement : la prise en charge des dettes sociales, directement lorsqu'elles sont intégrées au passif de l'État ¹², indirectement par l'intermédiaire de la CADES.

Cette tendance à la substitution de recettes d'État au lieu et place des ressources propres traditionnelles de la Sécurité sociale (cotisations sur les salaires) ou de celles des collectivités locales (les « 4 vieilles ») paraît profonde : elle s'explique largement par le mouvement général de modernisation de notre fiscalité qui, depuis plusieurs décennies, s'efforce de s'adapter à la globalisation et de renforcer la compétitivité, notamment en diminuant les prélèvements sur l'emploi. Elle ne résulte pas d'une volonté centralisatrice ou d'une obsession de contrôle du ministère des Finances : n'oublions pas que chaque amputation de recette sociale ou locale contraint Bercy à trouver sur les ressources du budget de l'État les moyens de compenser cette amputation.

L'État central devient en définitive le financeur en dernier ressort de l'ensemble de nos dépenses publiques : c'est lui qui *de facto* – certes parfois de mauvaise grâce – est le responsable ultime de l'équilibre des finances sociales comme des finances locales. Le fait que l'essentiel de l'endettement public soit porté par l'État (à hauteur de 80 % alors qu'il ne représente que 30 % de l'ensemble des dépenses publiques) s'explique beaucoup plus par la contribution croissante qu'il apporte au

10. 46 % : sur 210 milliards d'euros de dépenses locales en 2008, 97 milliards proviennent de l'État : 59 de dotations et transferts budgétaires, 21 de fiscalité transférée et 17 de compensation de dégrèvement.

11. 31 % : sur 390 milliards d'euros de dépenses de la Sécurité sociale en 2008, 122 milliards viennent de l'État : 24 de concours divers, 48 comme employeur et 50 de fiscalité transférée : tabacs, alcools, taxe sur les salaires etc. ; auxquels il convient d'ajouter 85 milliards de CSG, CRDS et autres contributions fiscales spécifiques même si elles ne peuvent être considérées comme un « effort » de l'État puisque elles ont été créées dès le départ pour financer la Sécurité sociale et n'ont jamais alimenté le budget de l'État.

12. Comme ce fut le cas avant la création de la CADES.

financement des dépenses sociales et locales (qui augmentent plus vite que le PIB¹³), que d'un laxisme dans la gestion de ses propres dépenses (qui croissent moins vite que le PIB).

Ainsi, l'unité perdue de nos finances publiques pose aujourd'hui problème. Pour y faire face, une approche consolidée dans la conception et la conduite de notre politique budgétaire est nécessaire.

Raisonnant toutes APU, les économistes privilégient cette vision consolidée des finances publiques depuis bien longtemps. Toutefois, ce type d'approche a été plus lent à s'imposer aux décideurs politiques et administratifs : pendant des décennies, Bercy – ou plutôt Rivoli – s'est concentré essentiellement sur le budget de l'État, sans se préoccuper outre mesure des finances sociales ou locales. Ce n'est que récemment, en 2006, avec la création du Conseil et de la Conférence nationale des finances publiques, qu'a été officiellement reconnue la nécessité d'une approche consolidée des finances publiques.

La réforme constitutionnelle de 2008 a ultérieurement consacré cette évolution puisque l'objectif d'équilibre qu'elle affiche est bien celui de l'ensemble des finances publiques. Cet affichage constitutionnel du concept de « finances publiques » ouvre la voie à une plus grande coopération entre tous les acteurs des finances publiques pour permettre de conduire une politique budgétaire consolidée et retrouver ainsi, au-delà du vieux principe d'unité budgétaire, l'unité des finances publiques.

La clarification – et la stabilisation – des compétences de chacun de ces acteurs constitueraient une première étape dans cette direction. Ce sont les compétences qui déterminent les charges lesquelles, à leur tour, impliquent des ressources pour les couvrir : aucune remise en ordre des finances publiques ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la répartition des compétences. S'agissant des collectivités locales, la question a été posée avec la remise en cause de la clause de compétence générale des départements et des régions ; s'agissant de la protection sociale le débat assurance/solidarité, ouvert depuis si longtemps, pourrait conduire ainsi, pour prendre un exemple sur lequel une réflexion a été engagée¹⁴, à la budgétisation des prestations familiales.

La recherche de normalisation des relations financières entre l'État et ses partenaires financiers, collectivités locales et protection sociale, est la deuxième condition du développement de politiques budgétaires consolidées. La lecture des documents budgétaires retraçant les relations financières de l'État avec ses partenaires laisse une forte impression de complexité et d'instabilité. Un effort de simplification et de stabilisation des mécanismes de transfert est souhaitable pour le rendre plus lisible et, partant, plus maîtrisable. Cet effort pourrait également sans doute en outre contribuer à apaiser les relations financières entre l'État et les collectivités locales.

13. Correction faite des transferts de charges aux collectivités locales.

14. Rapport Bur, 2009.

6. Le besoin de vision et de stratégie de long terme

Notre culture et nos pratiques budgétaires restent encore fortement marquées par le principe d'annualité : chaque année, les lois de finances sont considérées comme le moment déterminant du processus de décision relatif aux dépenses et recettes publiques.

Or dans la réalité, aucune dépense n'est annuelle : ni les salaires, ni les transferts sociaux, ni les charges d'intérêt de la dette, ni les loyers, ni les investissements ne trouvent leur début et leur fin dans une même période annuelle de douze mois. De fait, la dépense publique est un processus long qui prend son origine bien avant et se prolonge bien après la loi de finances qui ouvre le crédit.

Alors que *de jure* les dépenses sont supposées être annuelles, elles sont *de facto* pluriannuelles.

Cette caractéristique a pour corollaire une rigidité croissante, une « pétrification »¹⁵ de la dépense publique qui réduit de plus en plus les marges de manœuvre budgétaires des gouvernements. Partout s'accroît la difficulté de tout volontarisme budgétaire. Partout, un constat s'est imposé : les lois de finances annuelles ne décident plus grand chose, se contentant d'enregistrer l'effet financier de ce qui est décidé avant et ailleurs. J. Choussat¹⁶ considérait les lois de finances comme un « enregistrement plus que comme un instrument ». Elles paraissent en effet avoir perdu une bonne partie de leur pouvoir « allocateur », ce pouvoir pourtant essentiel consistant à « mettre l'argent public au bon endroit », là où il est le plus nécessaire à la société.

Cette impuissance des lois de finances est particulièrement manifeste pour les dépenses de transfert que Bercy appelle dépenses « de guichet »¹⁷ : sur le plan juridique, les obligations financières de la puissance publique en matière de prestation sociale sont créées non pas par l'ouverture d'un crédit budgétaire permettant aux administrations d'engager ces dépenses, mais par la loi ordinaire ayant préalablement défini la prestation sociale, ses bénéficiaires, ses conditions d'éligibilité ainsi que ses montants, taux et barèmes. L'obligation financière de la puissance publique trouve en réalité son origine dans cette loi ordinaire : dès lors, la loi financière ne décide rien mais se borne simplement à indiquer le montant prévisionnel probable de crédits nécessaires au paiement de la prestation. Aussi, si le crédit prévu s'avère insuffisant en cours d'exercice, l'obligation de payer n'en est nullement fragilisée et la créance du bénéficiaire de la prestation reste certaine.

La LOLF a d'ailleurs reconnu cette prévalence des lois ordinaires sur les lois financières puisque le principe de sincérité budgétaire qu'elle a consacré fait obligation à l'autorité budgétaire de prévoir les crédits nécessaires au financement de toutes les prestations légales. Un principe opposé de prévalence des lois de

15. Pour reprendre l'excellente expression d'Alexandre Siné dans son ouvrage *L'Ordre budgétaire*.

16. Directeur du Budget au début des années 1980.

17. Les pays anglo-saxons parlent d'*entitlements*.

finances sur les lois ordinaires avait été fixé par l'ordonnance de 1959 qui stipulait : « Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que les charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées... » par une loi de finances. Décidée par la LOLF au nom du principe de sincérité, cette inversion de la relation loi de finances/loi ordinaire illustre symboliquement, mais avec force, la perte de portée des lois de finances.

Cette impuissance des lois de finances à décider de véritables priorités budgétaires est particulièrement regrettable en période de rigueur budgétaire : plus l'argent public est rare, mieux il doit être alloué. L'inefficacité de la fonction d'allocation des lois de finances apparaît ainsi de plus en plus préjudiciable à la bonne gestion des finances publiques : d'autres instruments doivent être développés.

De nombreux pays ont cherché à se tourner vers de meilleures modalités d'allocation des ressources aux politiques publiques autour d'une idée simple et ancienne : la budgétisation pluriannuelle. Cette orientation se manifeste sous les formes les plus diverses : au Royaume Uni, le budget de l'État, distinguant dépenses obligatoires et dépenses discrétionnaires, couvre désormais une période de deux ans ; aux Pays-Bas ou en Suède, des perspectives budgétaires sur la durée de la législature sont devenues l'instrument principal de détermination des choix et priorités budgétaires ; le budget de l'Union européenne est arrêté, au niveau politique et dans ses grandes lignes, sur une période de sept ans ; les pays en voie de développement adoptent de plus en plus souvent des CDMT (Cadres de dépense à moyen terme). Tous ces instruments ne conduisent pas à supprimer les lois de finances annuelles mais ils en atténuent considérablement le rôle : la loi de finances continue d'être utile, non plus pour opérer des choix budgétaires mais, plus modestement, pour servir de support juridique et comptable à la mise en œuvre des dépenses. La force contraignante de ces instruments pluriannuels ne s'exerce, certes avec une force variable, qu'à l'égard des pouvoirs publics mais ils n'ouvrent jamais de droits vis-à-vis des tiers.

Cet horizon plus long permet par ailleurs de mieux prendre en compte le changement radical qui a affecté les procédures budgétaires des pays de l'OCDE : contrairement aux habitudes prises pendant les Trente glorieuses, ces procédures ne visent plus à affecter le surplus de recettes que la croissance apporte mais au contraire à rechercher des économies pour financer les priorités nouvelles.

Partout donc, l'idée est de passer d'une pluriannualité subie à une pluriannualité voulue.

Cette indispensable prise en considération du long terme vaut aussi pour les recettes fiscales. Une grande partie des observations faites à cet égard sur les dépenses peuvent être transposées au domaine de la fiscalité : inertie, conservatisme, poids des situations acquises, pression de l'instant, etc. La nécessité de donner visibilité et continuité aux orientations de politique fiscale paraît aujourd'hui largement

partagée. On peut observer que, par rapport au pilotage des dépenses, le pilotage des recettes reste plus marqué par le pragmatisme et par le poids des circonstances : aucune démarche de rationalisation des choix fiscaux, à l'instar de la RCB (Rationalisation des choix budgétaires) et de la LOLF pour les dépenses, n'a jamais vraiment été envisagée. Certes, inspirée de la RGPP (Revue générale des politiques publiques), une RGPO (Revue générale des prélèvements obligatoires) a été timidement lancée en 2007 mais l'initiative a fait long feu. Certes, un effort systématique de moyen terme a été engagé pour la maîtrise des dépenses fiscales. Sans s'égarer dans l'utopie d'un grand soir fiscal, on pourrait souhaiter aller plus loin dans une démarche plus ambitieuse de formulation d'une politique fiscale d'ensemble, concernant l'évolution de la structure des PO (Prélèvements obligatoires) et les grands choix fiscaux pour les années à venir.

Alors que le besoin de pluriannualité apparaît ainsi de plus en plus manifeste, la LOLF n'a pas apporté la rupture attendue en la matière : en dépit de l'esprit même de la budgétisation par « programme », la nouvelle loi organique de 2001 n'a pas vraiment touché au principe traditionnel d'annualité. Ayant rapidement reconnu cette lacune, les auteurs de la LOLF ont encouragé la réflexion dans cette direction et un rapport de l'Inspection générale des finances en 2007 a jeté les bases d'une mutation vers la pluriannualité.

Mais c'est surtout l'apparition des lois de programmation pluriannuelles des finances publiques, introduite à l'article 34 de la Constitution à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2008, qui marque une rupture significative en la matière : moins connue que la LOLF, il s'agit là pourtant d'une innovation essentielle, sans doute potentiellement aussi importante pour la gouvernance de nos finances publiques que la loi organique de 2001.

Apparue au début de la crise, à l'automne 2008, cette innovation majeure semble lui avoir bien résisté : les initiateurs de cette réforme ont su tenir le cap, ayant notamment veillé à mettre les mesures de « crise » (plan de relance comme grand emprunt) hors du cadre pluriannuel ainsi créé. Une deuxième loi de programmation, couvrant la période 2011-2013, est aujourd'hui en chantier et il semble que cette nouvelle institution soit ainsi en train de s'installer durablement dans le paysage de notre gouvernance budgétaire.

Attendue depuis si longtemps, la piste de la pluriannualité est donc désormais ouverte : on peut espérer qu'elle sera exploitée et enrichie et qu'un rôle plus important dans notre gouvernance budgétaire lui sera progressivement donné. Dans cette perspective, de nombreuses pistes mériteraient d'être explorées, en particulier sur les aspects suivants :

— *Son champ* : le champ actuel de la programmation des finances publiques est étroit puisqu'il ne concerne véritablement que les dépenses budgétaires – et les dépenses fiscales – du seul budget de l'État. Contrairement à la terminologie employée, cette programmation ne concerne donc pas réellement aujourd'hui l'ensemble des finances publiques et deux questions essentielles méritent réflexion :

- dans quelle mesure la loi de programmation pourrait-elle traiter de façon plus détaillée et plus ferme qu'aujourd'hui l'évolution des dépenses autres que celles de l'État, les dépenses sociales et locales ? Cette question difficile renvoie aux considérations émises plus haut sur la nécessité d'un pilotage consolidé des finances publiques, couvrant effectivement les finances sociales et les finances locales ;
- dans quelle mesure la loi de programmation pourrait-elle traiter de l'orientation à moyen terme de la politique fiscale ? Une renonciation, au moins provisoire, à la baisse des impôts sous la forme d'un engagement de maintien à moyen terme de la pression fiscal-social, comme le rapport Pébereau l'avait suggéré fin 2005, pourrait par exemple y avoir sa place. Des choix importants relatifs aux sujets fiscaux qui font débat aujourd'hui comme par exemple la fusion CSG/IRPP, la TVA sociale, la fiscalité écologique ou la réforme de la taxe d'habitation, ne mériteraient-ils pas d'être traités également dans une loi de programmation des finances publiques ? Une telle option présenterait un double avantage : d'une part, elle favoriserait un débat fiscal plus clair et plus explicite, en poussant à la formulation d'une politique fiscale de moyen terme cohérente et lisible ; d'autre part elle contraindrait à une prise en compte effective de l'impact budgétaire à moyen terme de toute décision fiscale et de vérifier sa comptabilité avec les équilibres budgétaires programmés sur la période.

— *Son horizon temporel* : la question de l'horizon temporel optimal de la programmation pluriannuelle est essentielle. Aujourd'hui l'horizon de la pluriannualité est en fait fixé au strict minimum pour que l'on puisse parler de pluriannualité : deux ans fermes seulement, complétés par une troisième année indicative qui sert de point de départ à la programmation ultérieure ; inspiré de l'exemple britannique, ce schéma temporel conduit de fait à un budget simplement biennal ; un horizon un peu plus long pourrait paraître souhaitable sachant que cette question de l'horizon est liée à celle de la force des engagements pris et à leur degré de détail : plus l'horizon est long, moins les engagements peuvent être précis et fermes. Sur ce point, le débat semble ouvert, puisque a été émise l'hypothèse d'une période de cinq ans¹⁸, coïncidant ainsi avec la durée de la législature et ouvrant la voie à la vieille idée de contrat de législature.

— *Son statut et sa portée* : la loi actuelle souffre d'un défaut majeur, sur lequel la doctrine est particulièrement sourcilleuse : même si le gouvernement s'est engagé à la respecter et si cet engagement a été jusqu'à présent assez bien tenu, elle n'a juridiquement qu'une portée indicative. Sur cette question, on doit cependant distinguer :

- d'une part, l'aspect « externe » à l'État : les lois de programmation n'autorisent pas l'administration à contracter des obligations financières vis-à-vis des tiers (fournisseurs, salariés, bénéficiaires de subvention). N'ouvrant par elles-

18. Avec révision à mi-parcours ?

mêmes aucune autorisation budgétaire, ni pour engager, ni pour payer une dépense, elles doivent être complétées par des lois de finances annuelles ouvrant des crédits, seule base juridique et comptable aux obligations financières de l'État ;

- d'autre part, l'aspect « interne » à l'État : il serait par contre envisageable que les lois de programmation soient considérées comme créant des obligations à l'égard des institutions en charge, au sein de l'État, des propositions de loi de finances – le gouvernement – et de leur adoption – le parlement. Toutes les lois de finances devraient ainsi être, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, conformes aux lois de programmation. Une telle construction ne pourrait naturellement résulter, que d'une loi organique, voire constitutionnelle.

— *Son articulation avec les autres formes d'engagements pluriannuels* : la coexistence entre une loi pluriannuelle générale et les lois pluriannuelles sectorielles¹⁹ déjà existantes (et qui couvrent aujourd'hui 20 % des dépenses du budget de l'État : équipement militaire, sécurité intérieure, recherche, etc.) pose problème : la suppression pure et simple de ces dernières pourrait paraître la solution la plus logique. Dans le même esprit de coordination et de cohérence, les autres modes d'engagements pluriannuels de l'État pourraient être mis en cohérence avec la loi de programmation : contrats de projets État-Régions²⁰, contrats du type « contrats d'objectifs » ou « contrats de performance » avec certains opérateurs de l'État ou « contrats de gestion » interne à l'administration²¹.

Une loi de programmation pluriannuelle élargie, approfondie et renforcée dans le sens suggéré ici apporterait à la fois visibilité et stratégie à nos politiques budgétaires ; elle pousserait les pouvoirs publics à des décisions plus responsables en matière de soutenabilité surtout si, en outre, un resserrement du lien recettes/dépenses était décidé.

7. Resserrer le lien recettes/dépenses

Une bonne pratique voudrait qu'aucune dépense nouvelle ne soit jamais décidée sans que soient dégagés en même temps ses moyens de financement. Les usages en la matière sont malheureusement loin de ce principe simple : le financement de dépenses nouvelles est généralement attendu de la croissance économique ou renvoyé à de vagues redéploiements de priorités ou encore aux économies liées à d'hypothétiques progrès de productivité. Parfois, les gouvernements en place, dans un souci louable de responsabilité, présentent des dépenses nouvelles associées à des recettes nouvelles : ainsi, lors de sa création, le RMI a été couplé au rétablissement

19. Les lois de programme du type LPM (Loi de programmation militaire), LOPPSI (Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure) etc. que la réforme constitutionnelle de 2008 a rebaptisée loi de programmation mais que, curieusement, la LOLF avait ignorées.

20. Nouvelle dénomination des contrats de plan.

21. Qui concernent environ 7 % des crédits.

de l'ISF ; de même, l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) devait être financée par les recettes liées à la suppression d'un jour férié. Ces expériences récentes ont prouvé que si le gage est rassurant lors de la décision initiale, il devient rapidement insuffisant tant la dynamique de la dépense s'avère plus forte que celle de la recette supposée la financer.

La recherche de l'établissement d'un lien entre la recette et la dépense, subordonnant plus nettement l'une à l'autre paraît donc souhaitable.

Une tentative en ce sens a été faite aux États-Unis, à partir de la fin des années 1980, avec les dispositifs du type *pay as you go*. L'idée de principe est simple : toute dépense nouvelle – ou toute baisse d'impôt – doit être accompagnée d'une décision explicite, certaine et opérationnelle sur son mode de financement : augmentation d'impôt ou économie équivalente. Force est de reconnaître que les modalités d'application ont posé de nombreux problèmes et que les résultats n'ont pas été totalement convaincants mais aujourd'hui, avec la crise, l'administration Obama semble être tentée de reprendre ces orientations.

En France, quelques dispositifs s'inspirant de ce principe de subordination des dépenses aux recettes existent déjà.

Ainsi, la budgétisation descendante²² est désormais la règle chez nous, comme dans tous les pays de l'OCDE, tant lors de la phase gouvernementale que dans la phase parlementaire : à chaque étape, on fixe d'abord le montant de l'enveloppe de ressources disponibles avant d'arrêter le détail des dépenses. Par ailleurs, en cours de débat, un parlementaire ne peut proposer une majoration de dépenses qu'à la condition que des économies équivalentes soient dégagées par ailleurs à la ligue. Enfin, d'une façon générale les demandes de dépenses supplémentaires sont toujours soumises à l'examen du ministère des Finances, toujours vigilant mais dont les positions ne sont pas toujours suivies. Même si cette intervention systématique est souvent mal vécue par les ministères qui contestent la légitimité de la direction du Budget à s'immiscer dans les politiques publiques dont ils ont la charge, elle se justifie fondamentalement par le fait que le ministre des Finances est d'abord le ministre des recettes et c'est au nom de cette compétence première qu'il est fondé à se prononcer sur le niveau des différentes dépenses. La direction du Budget n'a, en définitive, d'autre mission que de veiller, partout et toujours, à la cohérence – notamment la cohérence ressources/dépenses – des choix gouvernementaux.

Il est sans doute possible d'aller plus loin dans cette subordination des dépenses aux recettes. Certes toute dépense nouvelle fait déjà l'objet d'une estimation serrée de son coût immédiat : à cet égard les pratiques et les méthodes employées paraissent bien rodées. Le vrai problème est celui de l'estimation de la dynamique à terme de la dépense, au-delà de l'année à venir : si la subordination de la dépense à la

22. Budgétisation dite *top down* alors qu'autrefois c'est la budgétisation montante – ou *bottom up* – qui prévalait, notamment pendant les Trente glorieuses : la procédure budgétaire commençait par un appel à propositions de dépenses et ce n'est qu'en fin de procédure que l'on vérifiait que le total était bien finançable, dans le respect d'un équilibre raisonnable.

recette est relativement aisée à imposer dans une perspective de court terme, elle est plus aléatoire dans une perspective de long terme. Développer des mécanismes poussant à la subordination sur la durée des dépenses aux ressources disponibles semble donc nécessaire. Introduites dans la réforme constitutionnelle de 2008, les obligations d'évaluation *ex ante* des projets de loi vont dans ce sens. D'autres pistes pourraient être explorées : des clauses de réexamen automatiques d'une nouvelle catégorie de dépenses, dans un délai donné ou dès l'atteinte d'un coût global prédéterminé, pourraient être adoptées ; des mécanismes du type « seuil d'alerte » peuvent être imaginés, au moins pour certaines catégories de dépenses comme les prestations sociales d'État.

Dans cet esprit, il est clair que la loi de programmation créée en 2008 devrait apporter une contribution significative à cette recherche de subordination des dépenses aux recettes, en étendant au moyen terme non seulement les exercices de chiffrage du coût des dépenses nouvelles mais aussi la vérification de la pérennité des « gages » qui sont censés les financer.

Symétriquement, il conviendrait de prendre en compte les effets budgétaires de toute décision fiscale et remettre ainsi la fonction budgétaire de l'impôt, sa fonction première, au centre de notre politique fiscale. Comme on l'a vu, une loi ordinaire²³ peut diminuer les recettes budgétaires annuelles d'une dizaine de milliards d'euros sans que l'impact sur l'équilibre de nos finances publiques ne soit vraiment pris en considération : dans ce type de situation, la doctrine constitutionnelle n'y trouve rien à redire puisque, en l'occurrence, l'impact était modeste sur le budget de l'année en cours. Autre exemple de processus contestable, une baisse de l'impôt sur le revenu, amputant les ressources annuelles de l'État de l'ordre de 3,5 milliards d'euros, a pu être décidée fin 2005 dans le budget 2006 sans que l'impact sur l'équilibre de nos finances publiques n'ait été sérieusement traité sous le prétexte que, compte tenu du décalage d'un an entre le revenu et l'impôt, l'équilibre de l'année à venir n'était pas affecté : là aussi, le droit s'accommode d'une telle situation puisque la baisse en question était inscrite en deuxième partie de la loi de finances et n'affectait pas directement l'équilibre du budget en cours d'adoption.

Ces pratiques, aujourd'hui parfaitement conformes à nos règles constitutionnelles, devraient être changées.

Certes une plus grande discipline a déjà été introduite ces dernières années sur les dépenses fiscales dont les effets budgétaires sont devenus tellement pénalisants qu'une réaction s'imposait : désormais largement traitées comme des dépenses budgétaires, elles sont soumises à une certaine discipline. Mais c'est l'ensemble des décisions fiscales des pouvoirs publics qui devrait être soumis à la contrainte budgétaire, pas seulement la création de niches fiscales.

23. On pense à la loi TEPA qui, à l'été 2007, a décidé de baisses substantielles d'impôts (intérêt d'emprunt immobiliers, droits de succession, heures supplémentaires, réduction de l'ISF, renforcement du bouclier fiscal etc.).

Un raisonnement identique peut être tenu pour les cotisations sociales : les exonérations de charges sociales, privant la Sécurité sociale de recettes parfois très importantes, peuvent aujourd'hui être décidées dans des lois simples et dégrader ainsi durablement l'équilibre de nos finances publiques sans que la question de leur impact budgétaire ait été préalablement débattue dans le cadre du vote des LFSS²⁴. Là aussi il paraîtrait logique que la baisse des recettes de la Sécurité sociale ne puisse être décidée en dehors des LFSS qui fixent chaque année le budget social.

L'instauration d'un monopole des lois de finances et lois de financement de la Sécurité sociale sur tout ce qui touche aux prélèvements obligatoires est ainsi une des clés procédurales de la soutenabilité de nos finances publiques. Elle passe cependant par un changement constitutionnel assez délicat à faire accepter. Deux objections sont généralement avancées. Un premier argument d'ordre pratique relatif au calendrier peut être facilement écarté : les questions fiscal-socials ne pourraient plus être discutées qu'une fois par an, à l'automne, lors du débat budgétaire ; mais cet argument pèse peu car il est toujours possible de prévoir, à n'importe quel moment de l'année, une loi de finances rectificative²⁵. L'autre argument est plus lourd : seul le gouvernement ayant la possibilité de déposer un projet de loi de finances, la capacité d'initiative fiscale des parlementaires s'en trouverait amoindrie puisqu'elle ne pourrait plus s'exprimer que par voie d'amendement à un projet de loi de finances d'origine gouvernementale. Cet argument politique de principe n'est pas sans portée ; on observera toutefois que, dans la réalité de la vie institutionnelle d'aujourd'hui, l'initiative fiscale des parlementaires en dehors des lois de finances est déjà en fait assez limitée : d'une part elle est en tout état de cause soumise à l'article 40 ; d'autre part, elle aboutit bien rarement si elle n'est pas soutenue par le gouvernement. En d'autres termes, si cet argument est fort sur le plan des principes, sa portée réelle est sans doute plus limitée.

Une autre piste prometteuse, avancée en 2007 dans un rapport²⁶ sur la coordination entre finances de l'État et finances sociales, pourrait être explorée pour améliorer la gouvernance de la fiscalité : la fusion des aspects recettes des PLF (Projet de loi de finance) et PLFSS (Projet de loi de finance de la Sécurité sociale). La fiscalisation croissante du financement de la protection sociale accroît l'imbrication entre les finances de l'État et celles de la Sécurité sociale. Présenter, débattre et adopter dans un même texte, selon un même calendrier et une même procédure, toutes les dispositions relatives à l'ensemble des prélèvements obligatoires permettrait de donner plus de cohérence et de lisibilité à notre politique fiscale. En outre, une telle réforme constituerait une bonne occasion de mettre fin à une bizarrerie choquante de notre droit public financier : le taux des cotisations sociales, qui représente pourtant près de 40 % de l'ensemble des PO, n'est pas voté par le parlement mais fixé par le seul gouvernement, par voie réglementaire : il y a

24. Seule leur non-compensation devant être réservée aux lois de financement.

25. La période présente le prouve qui a vu depuis l'automne 2008 la multiplication des collectifs budgétaires.

26. Rapport IGF/IGAS.

incontestablement une entorse à un principe fondamental de la démocratie, celui de l'égalité de l'impôt qui trouve pourtant son origine dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Certes cette situation s'explique par l'origine paritaire de notre système de protection sociale : mais on ne voit pas pourquoi les décisions de l'État en matière de cotisations sociales, décisions qui se distinguent aujourd'hui de moins en moins – ni sur le fonds, ni dans la forme – des impôts, ne seraient pas soumises au droit commun des prélèvements obligatoires qui prévoit la soumission de tous leurs aspects – assiette, taux et recouvrement – à la représentation nationale.

Pour illustrer l'effet que l'on pourrait attendre des changements de législation financière suggérés ici, on peut se référer à quelques uns des épisodes budgétaires de notre histoire récente :

- en 1989, la réduction sensible du déficit liée à la très bonne tenue de la croissance favorise les augmentations de salaires, catégorielles puis générales, dans la fonction publique ;
- en 2000, un surcroît de recettes en cours d'année lié à un rebond de conjoncture imprévu est entièrement affecté au financement de dépenses supplémentaires et de baisses d'impôt, laissant inchangés le déficit et la dette ;
- en 2005, la loi de finances pour 2006 affiche une stabilisation du déficit alors qu'elle décide une baisse d'impôt qui creusera le déficit des années suivantes ;
- en 2007, une loi ordinaire de milieu d'année décide une baisse d'impôt significative dont l'impact ne sera débattu et pris en compte que quelques mois plus tard dans la discussion du budget suivant.

Tous ces épisodes de notre vie budgétaire ont un point commun : alors qu'ils ont chacun contribué à la perte de soutenabilité de nos finances publiques, la question de leur impact financier réel n'a jamais été vraiment traitée et assumée au moment où ces décisions ont été prises. Ceci a pu se faire dans le respect rigoureux de notre législation financière et de nos procédures budgétaires. La mise en œuvre des suggestions formulées ici n'aurait sans doute pas, à elle seule, empêché ces épisodes : elle aurait toutefois contraint les pouvoirs publics à poser la question du financement de ces mesures et à y apporter une réponse devant l'opinion.

Il convient d'être clair sur un point fondamental : l'établissement de règles destinées à discipliner le comportement budgétaire des pouvoirs publics ne doit pas avoir pour effet de les priver de la possibilité de mener les politiques qu'ils souhaitent, d'engager les réformes qui leur paraissent opportunes ou de réagir comme ils l'entendent aux évolutions des circonstances. Elles visent seulement, chaque fois qu'une décision publique présente un impact significatif sur les finances publiques, à imposer un débat sérieux et rigoureux pour vérifier la compatibilité de la mesure avec la soutenabilité de nos finances publiques.

Ces pistes ouvrent un vaste chantier juridique qui pourrait passer par une modification de la Constitution, notamment son article 34 ; les lois organiques de 1996 et 2001 devraient également être revues pour modifier le contenu et la structure des lois financières ainsi que leur procédure d'adoption. Mais les

changements de la Constitution sont fréquents et ces lois organiques ont été déjà modifiées : notre droit public financier doit rester vivant, s'adapter aux exigences nouvelles.

En définitive, notre Constitution financière paraît aujourd'hui encore loin d'être achevée : si elle a été profondément modernisée – essentiellement en matière de gestion des dépenses de l'État – avec la LOLF, elle reste encore largement à écrire en matière de pilotage des finances publiques, pour répondre aux préoccupations de soutenabilité budgétaire que la crise rend plus impérieuses.

Pour que la démocratie reprenne le pouvoir sur ses finances, elle doit certes se fixer des objectifs de soutenabilité ambitieux mais aussi mettre fin à des modes de décision trop souvent désinvoltes : des règles encadrant le comportement des pouvoirs publics et le processus de décision pour les rendre plus cohérents et plus responsables doivent être imaginées garantissant une discipline budgétaire effective.

Au-delà de ce renforcement des règles qui pourrait en France apporter une contribution utile aux efforts qui s'imposent, on doit rappeler, pour conclure, que les redressements budgétaires les plus vigoureux, ceux du Canada comme celui de la Suède par exemple, ne sont pas venus d'un simple changement de législation financière : c'est la prise de conscience collective de la gravité de la situation complétée par le courage et l'habileté des gouvernements qui ont permis de retrouver le chemin de la soutenabilité.

Mais ce facteur essentiel dépasse les limites de la présente analyse.

Vers une règle constitutionnelle d'équilibre sans obligation chiffrée ?

Cet article a été conçu, rédigé et présenté entre février et mai 2010, avant que ne soient adoptées les conclusions du groupe de travail Camdessus, auquel l'auteur n'a été associé ni de près, ni de loin.

Pour s'en tenir à l'essentiel, ces conclusions peuvent être ainsi résumées :

1. Aucun objectif numérique d'équilibre ou d'endettement ne serait en définitive inscrit dans la Constitution.
2. Un nouveau type de loi pluriannuelle déterminerait périodiquement l'évolution des principaux agrégats de politique budgétaire (recettes, dépenses, solde) que les lois financières devraient, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, respecter.
3. En outre, les lois financières seraient les seules à pouvoir modifier la législation relative aux prélèvements obligatoires.
4. Cette réforme impliquerait une modification de la Constitution.

Ces propositions renoncent donc à fixer des cibles numériques : la liberté de chaque gouvernement de mener la politique budgétaire qu'il souhaite resterait entière ; par contre, une double contrainte nouvelle s'imposerait aux pouvoirs publics : i) d'une part, ils devraient fixer de façon claire et explicite la politique budgétaire qu'ils comptent mener ; ii) d'autre part, ils seraient dans l'obligation de respecter, année après année, les engagements ainsi pris.

En somme, chacun – keynésien ou libéral – garde le pouvoir discrétionnaire de fixer sa politique budgétaire, à la seule condition, d’abord, de dire ce qu’il fait et, ensuite, faire ce qu’il dit.

La proposition est techniquement originale et politiquement habile : elle ne prend pas partie sur le fond, respectant la réticence française à mettre dans la Constitution des règles précises touchant aux questions économiques et sociales ; elle se contente d’imposer de simples règles de procédures imposant transparence et cohérence aux pouvoirs publics.

Ces propositions ont été soumises aux partis politiques dans la perspective d’une réforme constitutionnelle. Il est trop tôt pour dire si elles deviendront réalité, mais elles ouvrent un débat nouveau qui ne devrait pas se refermer avant longtemps : dans quelle mesure faut-il intégrer dans nos règles de gouvernance des finances publiques cette préoccupation de soutenabilité traditionnellement absente du droit public financier français ?

