

1) Faut-il des règles budgétaires et lesquelles ?

François ECALLE

Une « *règle budgétaire* » se présente sous la forme d'une limite fixée au montant d'un agrégat budgétaire et comptable tel que le déficit, la dette ou les dépenses publiques. Une règle diffère d'un simple « *objectif* » par son caractère, au moins partiellement, contraignant. Cette contrainte n'a de réelle portée que si le respect de la règle est vérifié par une institution indépendante de celui qui doit la respecter et si le dépassement des limites fixées fait l'objet de sanctions ou, au moins, de « *mécanismes de correction* ». Une règle peut être imposée par une autorité supranationale à des Etats, par la Constitution à un Parlement national, par ce Parlement à des autorités locales ou à lui-même pour les années à venir.

Dans une [étude de 2012](#), le FMI a mis en évidence un fort développement des règles budgétaires au cours des vingt précédentes années dans l'ensemble du monde : le nombre de pays disposant d'au moins une règle est passé de 5 en 1990 à 76 en 2012. Les organisations internationales comme le FMI ont d'ailleurs favorisé ce développement par leurs recommandations. Dans l'Union européenne, le traité de Maastricht a instauré une coordination des politiques budgétaires des Etats membres par des règles relatives au déficit et à la dette des administrations publiques. Une [directive de 2011](#) prévoit en outre que chaque Etat membre de la zone euro se dote de règles budgétaires propres de nature à favoriser le respect de ses obligations communautaires par l'ensemble des administrations publiques dans une perspective pluriannuelle.

Les règles budgétaires mises en place, notamment dans l'Union européenne, ont toutefois rapidement été l'objet d'importantes critiques, comme celles de [C. Wyplosz en 2003](#). La présente note fait le point sur leur utilité et sur leurs faiblesses puis précise quelles règles sont plus particulièrement nécessaires en France.

A) En dépit d'importantes faiblesses, les règles budgétaires sont nécessaires

1) Les règles budgétaires sont rarement réellement contraignantes

Les sanctions prévues par le traité de Maastricht, qui prennent la forme d'amendes, n'ont jamais été appliquées alors que plusieurs pays en situation de « *déficit excessif* », dont la France, n'ont pas suivi les recommandations qui leurs avaient été faites par le Conseil de l'Union européenne, notamment de sortir de cette situation dans un certain délai, à plusieurs occasions pour certains d'entre eux.

En fait, le traité et le pacte de stabilité et de croissance présentent suffisamment de « *flexibilité* » pour permettre au Conseil de reformuler ses recommandations dans un sens moins contraignant, en particulier pour repousser la date à laquelle il doit être mis fin à la

situation de déficit excessif. S'agissant de la France, cette date a été repoussée deux fois dans le cadre de la procédure ouverte en 2009.

Ces règles ne sont vraiment contraignantes que pour les pays qui demandent une assistance financière aux autres Etats membres (ou aux institutions mises en place à cette fin comme le « *mécanisme européen de stabilité* »).

En France, les normes de dépenses de l'Etat et l'ONDAM, qui sont des règles budgétaires nationales inscrites dans les lois de programmation, intègrent un mécanisme de correction automatique dans la mesure où le niveau des dépenses en euros est fixé pour chacune des années de la période de programmation et où un dépassement de cette limite sur un exercice oblige en principe à faire un effort plus important l'année suivante pour revenir dans la limite fixée. Cependant, il n'y a ni sanction ni correction si ces limites sont dépassées chaque année.

Surtout, en France comme dans d'autres pays où le respect des règles budgétaires n'est pas toujours une priorité, le Parlement peut à tout moment décider de ne pas appliquer celles qu'il a votées. En particulier, les lois de programmation des finances publiques, principal support juridique des règles budgétaires, n'ont pas de portée supérieure aux lois de finances annuelles qui peuvent donc ne pas les respecter. S'il l'estime nécessaire, le Parlement peut en outre adopter une nouvelle loi de programmation moins contraignante, ce qu'il a fait en 2014 s'agissant de la [règle d'évolution du solde structurel](#). Seule une règle constitutionnelle pourrait avoir une réelle portée mais à certaines conditions, notamment qu'elle soit suffisamment précise¹.

2) Les règles économiquement pertinentes sont souvent complexes

Le recensement du FMI montre que les règles budgétaires les plus fréquentes s'appliquent au déficit et à la dette publique. L'Union européenne a ainsi décidé dans un premier temps de fixer simplement une limite en pourcentage du PIB à ces deux indicateurs.

Il est toutefois apparu dès les premières années du pacte de stabilité et de croissance (PSC) que le respect de cette règle pouvait être trompeur et qu'elle pouvait conduire à de mauvaises décisions. En effet, rapportés au PIB, le déficit et la dette diminuent mécaniquement lorsque la croissance est forte, ce qui peut permettre aux gouvernements d'augmenter les dépenses publiques ou de réduire les prélèvements obligatoires sans dépasser les limites prescrites. Lorsque la croissance ralentit, les seuils sont dépassés, ce qui oblige à mettre en œuvre des mesures de redressement à un moment où il faudrait plutôt laisser jouer les « *stabilisateurs automatiques* » et accepter un accroissement du déficit.

Les revenus très importants tirés de la cession de licences téléphoniques par plusieurs pays européens au tournant des années 2000 ont également montré que le déficit et l'endettement publics pouvaient être sensiblement réduits par des opérations exceptionnelles sans que la « *soutenabilité* » des finances publiques en soit améliorée.

Le « *solde structurel* » est un indicateur économiquement plus pertinent parce qu'il permet de remédier à ces défauts. Il a été introduit dans le PSC en 2005 et consacré par le traité de 2012 sur la coordination, la stabilité et la gouvernance (TSCG) dans l'Union européenne. Toutefois,

¹ L'article 34 de la Constitution prévoit que les lois de programmation des finances publiques « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », ce qui est trop imprécis pour être contraignant, le Conseil constitutionnel pouvant difficilement s'appuyer sur une telle disposition.

comme le montre la [fiche qui lui est consacrée](#), cet indicateur présente lui-même d'importantes limites, à commencer par la fragilité de sa mesure. Certaines de ces faiblesses peuvent toutefois être atténuées en utilisant la « [notion d'effort structurel](#) » qui a également été introduite dans les textes européens à travers le TSCG et les « *paquets de règlements et directive* » de 2011 et 2013.

Comme les règles de déficit effectif et d'endettement du traité de Maastricht ont été maintenues, parce qu'elles ont tout de même une justification économique (ne pas laisser la dette publique augmenter excessivement), l'ensemble est devenu d'une très grande complexité, ce qui nuit à la clarté des règles et à leur appropriation par les décideurs.

Il y a plus généralement une contradiction entre la simplicité et la pertinence des règles et cette observation vaut autant pour les règles relatives aux dépenses et recettes que pour celles relatives aux déficits et aux dettes. Certains économistes en concluent, comme C. Wyplosz, qu'il faut renoncer aux règles pour guider la politique budgétaire et que celle-ci doit être laissée « à la discrétion » de décideurs « éclairés », l'adjectif « *discrétionnaire* » signifiant ici que les décisions sont prises au cas par cas et non sur la base de règles préétablies.

3) La politique budgétaire ne peut pas être totalement discrétionnaire, ni seulement contrainte par les marchés ou des institutions indépendantes

L'analyse économique des « *choix politiques* » dans une démocratie montre que ceux-ci ne sont pas entièrement guidés par l'intérêt général, que les considérations électorales de court terme sont souvent dominantes et qu'elles se traduisent par un biais en faveur des dépenses et de la dette publiques. Au niveau européen, il est relativement plus facile de s'accorder sur des politiques de relance en période de crise que sur des « politiques d'austérité » en période de reprise de la croissance. La politique budgétaire ne peut donc pas être totalement discrétionnaire et doit être encadrée, notamment dans une zone monétaire où l'endettement d'un Etat peut faire monter les taux d'intérêt dans les autres pays.

Les marchés financiers peuvent contraindre les Etats à une certaine discipline financière mais les signaux qu'ils leur envoient, à travers la « *prime de risque* » attachée au taux d'intérêt de leurs emprunts, sont trop désordonnés pour guider efficacement la politique budgétaire. Lorsque cette prime de risque augmente sensiblement, il est souvent trop tard.

Pour limiter ces biais des choix discrétionnaires des pouvoirs politiques en matière budgétaire, des « *institutions budgétaires indépendantes* » ont été créées dans beaucoup de pays, de même que les banques centrales ont été rendues indépendantes pour éviter le biais inflationniste des gouvernements. Toutefois, contrairement à la politique monétaire, la politique budgétaire ne peut pas être laissée à la discrétion d'une institution indépendante du pouvoir politique, la démocratie étant intimement liée au droit, pour tous les citoyens, de « constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi » (Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen). Il est même difficilement envisageable de confier à une institution budgétaire indépendante le soin de fixer seulement le montant du déficit, comme le propose C. Wyplosz.

Les institutions budgétaires indépendantes ne peuvent qu'appliquer des règles fixées par le pouvoir politique ou veiller à leur respect. Il faut donc que les parlements adoptent des règles budgétaires et même qu'ils se les imposent pour le futur en les inscrivant dans des textes de portée juridique supérieure à celle des lois (Constitution ou lois organiques).

4) Les règles sont nécessaires pour donner des repères et permettre une coordination et un contrôle externe de la politique budgétaire

Les règles budgétaires seront toujours trop simples pour être pertinentes ou trop pertinentes pour être simples. Elles seront donc toujours contestées par le pouvoir politique lorsqu'elles lui paraissent excessivement limiter son pouvoir discrétionnaire, notamment dans un pays comme la France où le respect des règles n'a pas la même valeur qu'en Allemagne.

Elles sont néanmoins nécessaires pour fixer des orientations ayant un minimum de crédibilité et coordonner les décisions budgétaires, des Etats dans une union monétaire, de l'ensemble des administrations publiques dans un même pays, des gestionnaires au sein de l'Etat.

Même si les limites fixées peuvent être dépassées sans réelles sanctions, elles obligent les décideurs à expliquer pourquoi elles ont été dépassées, ce que les anglo-saxons désignent par « *comply or explain* ». Il importe, pour obtenir cet effet, que des institutions budgétaires indépendantes, comme la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), vérifient le respect des règles et expriment publiquement leur opinion. Ces institutions ne peuvent cependant critiquer légitimement la politique budgétaire d'un gouvernement que si celui-ci s'est fixé lui-même des règles qu'il ne respecte pas.

Au niveau international, les règles permettent au moins d'exercer une « *pression par les pairs* » sur les gouvernements qui les enfreignent, ce que les anglo-saxons appellent « *Name and shame* ». Les règles budgétaires constituent donc des repères indispensables.

B) Les règles portant sur l'évolution des dépenses et l'effort structurel sont plus particulièrement nécessaires en France

La Commission européenne a annoncé son intention de revoir les règles budgétaires européennes pour notamment les simplifier. Comme il est peu probable que les traités seront modifiés, surtout s'agissant de la coordination des politiques budgétaires qui peut donner lieu à des débats très difficiles, cette révision sera limitée. Les principales règles applicables à la France, y compris en droit interne en application du TSCG, ne changeront donc vraisemblablement pas. Les règles proposées ci-dessous sont compatibles avec le droit européen, dont les justifications sont présentées dans une [autre note](#), et s'inscrivent dans le cadre de la directive précitée de 2011.

1) Les règles d'évolution des dépenses sont les plus appropriées à la situation de la France

a) Une règle d'évolution des dépenses des administrations publiques

Le taux des prélèvements obligatoires est trop élevé en France par rapport à celui des autres pays, ce qui affaiblit la compétitivité de nos entreprises et l'attractivité de notre territoire. La réduction du déficit et de l'endettement publics, en pourcentage du PIB, doit donc passer par une diminution durable du rapport des dépenses publiques au PIB.

Ce rapport est toutefois très sensible aux fluctuations du PIB : à dépenses identiques, une hausse de 1 % du PIB entraîne mécaniquement sa diminution de 0,55 point en France. Se

fixer un objectif d'évolution de ce rapport peut donc conduire à des illusions sur la maîtrise réelle des dépenses publiques et à des erreurs de politique économique identiques à celles commises au début du siècle en visant un objectif de déficit effectif.

Il est donc préférable de se donner une règle d'évolution des dépenses publiques limitant leur taux de croissance au-dessous de celui de la « *croissance potentielle* » du PIB. Par définition de la croissance potentielle, si la croissance des dépenses lui est inférieure, le rapport des dépenses publiques au PIB diminue à moyen terme. A taux de prélèvements obligatoires inchangé, le déficit public et la dette diminuent également. Pour en être certain, il faut toutefois retenir une estimation prudente de la croissance potentielle.

Le respect d'une telle règle dépend très peu de la situation conjoncturelle car les dépenses qui y sont sensibles, principalement les indemnités de chômage, ne représentent qu'une très faible part du total (moins de 5 %). Il permet de laisser les recettes jouer le rôle de stabilisateurs automatiques : si la croissance est forte, elles s'accroissent et le déficit diminue ce qui freine l'activité ; si elle est faible, elles ralentissent et le déficit augmente ce qui stimule l'activité. Une telle règle ne permet pas de prendre des mesures de relance budgétaire par la dépense mais, tant que la France n'aura pas réduit sensiblement sa dette publique, de telles mesures seraient peu prudentes.

Pour que la règle soit simple, il faut l'appliquer à toutes les dépenses publiques sans en déduire les intérêts, les allocations de chômage, les investissements ou toute autre dépense.

A un horizon pluriannuel, la règle d'évolution des dépenses publiques peut être exprimée en volume ou en valeur² mais, dans ce dernier cas, en l'associant à une prévision d'inflation. Pour l'année suivante et l'année en cours, la croissance des dépenses publiques doit être fixée en valeur car les budgets sont votés en valeur. Elle doit être ajustée lors du dépôt du projet de loi de finances de sorte que, compte-tenu de l'inflation prévue, la croissance en volume soit égale à celle fixée dans la loi de programmation. Si l'inflation apparaît en milieu d'année inférieure à la prévision, des annulations de crédits doivent être votées en loi de finances rectificative pour se rapprocher de la cible en volume.

b) Une règle globale déclinée en règles spécifiques à certains acteurs et certaines dépenses

Une règle d'évolution des dépenses des administrations publiques n'est pas opérationnelle à elle seule car son respect dépend de décisions prises par des milliers d'organismes publics autonomes. Elle doit donc être déclinée en règles spécifiques à certains organismes ou à certaines catégories d'organismes semblables formant un ensemble cohérent.

De telles règles spécifiques existent avec notamment les [normes de dépenses de l'Etat](#) et [l'ONDAM](#). Comme le montrent les fiches qui leur sont consacrées, le champ des dépenses couvertes est toutefois un peu trop limité et pourrait être étendu. En particulier, les concours financiers aux collectivités locales devraient être inclus dans « *la norme de dépenses pilotables de l'Etat* ».

² En utilisant l'indice du prix du PIB pour passer de la croissance en valeur des dépenses à leur croissance en volume, cet indice étant utilisé pour passer de la croissance en valeur du PIB à sa croissance en volume. Toutefois, à moyen terme, le choix entre l'indice des prix à la consommation et l'indice du prix du PIB pour passer de la croissance en valeur à la croissance en volume des dépenses n'a en pratique guère d'importance car il est généralement prévu des évolutions identiques de ces deux indices.

« *L'objectif d'évolution de la dépense publique locale* » ([ODEDEL](#)) s'est rapproché d'une règle budgétaire pour les plus grandes collectivités locales avec les dispositions inscrites dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Ces grandes collectivités doivent s'engager à limiter la croissance de leurs dépenses de fonctionnement et un mécanisme de type bonus-malus sera appliqué en fonction des résultats obtenus.

Il reste que certaines dépenses publiques ne sont pas soumises à des règles et peuvent connaître d'amples fluctuations, notamment les investissements des collectivités locales, les indemnités de chômage ou les crédits d'impôts. Dans ces conditions, les normes de dépenses de l'Etat doivent être plus contraignantes pour donner une marge de sécurité permettant de compenser le risque de sous-estimation de la croissance de ces dépenses dans les prévisions.

Les dépenses fiscales autres que les crédits d'impôts ne sont pas des dépenses publiques mais de moindres recettes et doivent être traités avec l'ensemble des prélèvements obligatoires.

2) Une règle d'effort structurel permet de tenir également compte des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires

Une règle d'évolution des dépenses ne peut pas permettre de réduire le déficit et la dette des administrations publiques si des « [mesures nouvelles](#) » réduisent en même temps le taux des prélèvements obligatoires. Il est donc également nécessaire de plafonner le coût des mesures nouvelles à un horizon pluriannuel et de fixer la règle d'évolution des dépenses publiques en fonction du niveau de ce plafond.

Plutôt que deux règles distinctes, l'une concernant les dépenses et l'autre les prélèvements, une unique règle pluriannuelle d'effort structurel aurait l'avantage de laisser chaque année au Parlement la possibilité, pour un effort structurel fixé par la loi de programmation, de moduler l'évolution des dépenses en fonction du coût ou du rendement des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires. L'effort structurel est en effet la somme du rendement des mesures nouvelles et de l'écart entre la croissance potentielle et la croissance en volume des dépenses, exprimés en pourcentage du PIB.

L'effort structurel est suivi par la Commission européenne et le HCFP car il constitue le principal déterminant de l'évolution du solde structurel mais il ne constitue pas l'objet central des règles actuelles, ce qu'il devrait être. Une [note de septembre 2018](#) du Conseil d'analyse économique, établie en liaison avec le « Conseil des Sages » allemand, aboutit à une conclusion voisine.

Des règles d'évolution des dépenses spécifiques à des organismes ou groupes d'organismes resteraient nécessaires pour conforter la composante de l'effort structurel relative à la maîtrise des dépenses. Pour assurer leur cohérence, le même indice de prix³ doit être retenu pour passer de la croissance en valeur à la croissance en volume des dépenses.

Alors que la croissance des dépenses publiques est mesurée en toute indépendance par l'Insee, le coût ou le rendement des mesures nouvelles est estimé, a priori et a posteriori, par les services du ministère des finances sans contre-expertise extérieure. Ces chiffres devraient être validés par le HCFP, ce qui suppose de lui en donner les moyens.

³ Prix du PIB ou prix à la consommation, le premier étant préférable pour expliquer le lien entre l'effort structurel et l'évolution du déficit en pourcentage du PIB mais ayant l'inconvénient d'être souvent révisé.