

LE MENSUEL DE LA FONDATION IFRAP

# SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 165

**12 travaux  
pour 2017**

**3**

# OBJECTIF ZÉRO déficit

Février 2016 - 8 €

■ FONDATION  
IFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

## 3 OBJECTIF : ZÉRO déficit

De nombreux pays, tels que la Suisse, la Suède ou l'Allemagne ont vu leurs comptes publics dérapier et la situation de leurs finances publiques se dégrader rapidement. Pourtant, tous ont su réagir, réformer et adopter des outils efficaces à même de les remettre sur les rails du sérieux budgétaire.

La France, quant à elle, semble avoir un problème avec les règles budgétaires et le respect de ses engagements européens. Le traité de Maastricht (1992) complété par le Pacte de stabilité et de croissance (1997) prévoit deux critères de convergence sur les déficits : le déficit ne doit pas dépasser 3 % du PIB et la dette publique ne doit pas dépasser plus de 60 % du PIB ou doit se rapprocher de ce seuil.

En 2012, le nouveau traité sur la stabilité, la croissance et la gouvernance (TSCG) renforce le mécanisme institutionnel européen de contrainte budgétaire : les États doivent inscrire dans leurs législations la « règle d'or » budgétaire, de préférence dans leurs Constitutions et le déficit structurel ne peut dépasser 0,5 % du PIB.

Non seulement la France a refusé d'inscrire la « règle d'or » dans sa Constitution (simple inscription dans le droit français) mais elle ne répond à aucun des critères européens. Notre dette publique, au sens de Maastricht, est en effet passée de 57,5 % du PIB en 2000 à 97,6 % fin 2015.

**La France doit donc se doter d'instruments budgétaires contraignants permettant la réduction des déficits publics afin de retrouver des marges de manœuvre. La Fondation iFRAP propose pour cela de s'inspirer largement des modèles étrangers qui ont fait leurs preuves en adoptant plusieurs mesures concourant au même objectif : zéro déficit.**

## Qu'est-ce que le frein à l'endettement ?

10

Il s'agit d'un dispositif visant à garantir un équilibre des comptes publics sur un cycle économique complet<sup>1</sup>. Les dépenses ne doivent pas excéder les recettes sur un cycle complet. Plusieurs pays comme la Suisse et la Suède ont déjà adopté ce mécanisme avec des résultats plus que probants. L'Allemagne s'apprête également à appliquer un frein à l'endettement (dès 2016) alors même qu'elle a dégagé un solde budgétaire excédentaire de 18 milliards d'euros en 2014 (soit 0,6 % du PIB). Revenons rapidement sur les exemples existants.

### Le cas suisse<sup>2</sup>

Mis en place en 2003<sup>3</sup>, le frein à l'endettement suisse a permis à la confédération de réduire considérablement sa dette, et ce sans affecter la croissance ou le niveau de vie des citoyens<sup>4</sup>. Le Parlement fédéral définit le frein à l'endettement comme un « *mécanisme budgétaire visant à éliminer le déficit structurel des finances fédérales. Le frein à l'endettement repose sur une règle simple : sur l'ensemble d'un*

*cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas excéder celui des recettes*<sup>5</sup> ». La loi suisse prévoit donc que « *la confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes* ». Cela signifie qu'en période de crise, on accepte des déficits budgétaires, mais ces déficits devront être intégralement couverts par des excédents budgétaires dégagés lors des périodes d'expansion économique.

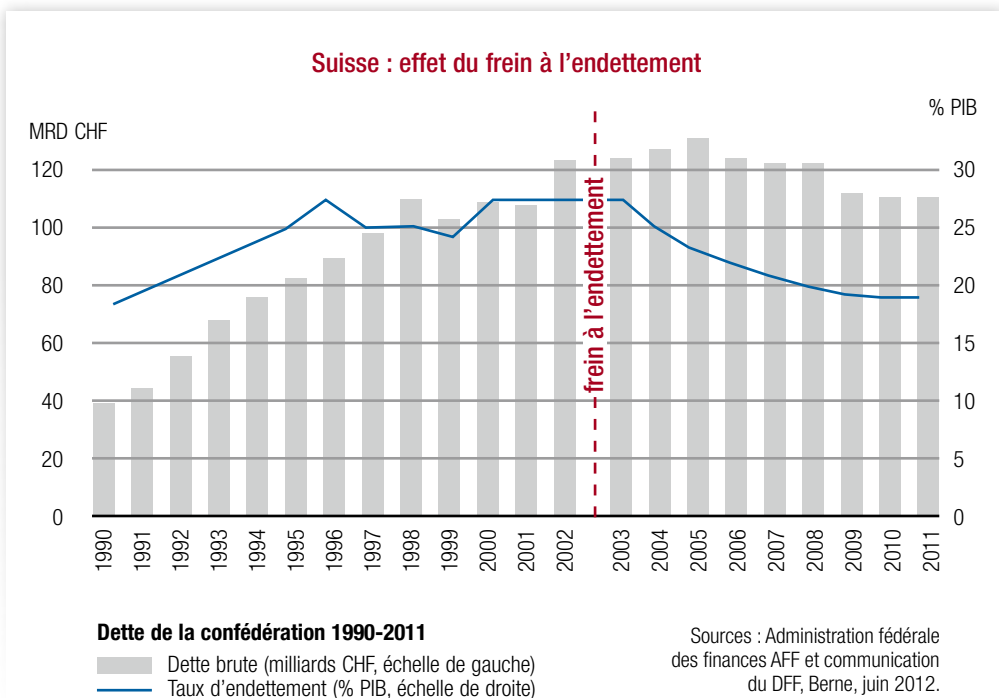
■ 1 Période hypothétique, d'une durée déterminée, qui correspond plus ou moins exactement au retour d'un même phénomène économique.

■ 2 Voir « Suisse : l'exemple d'un frein à l'endettement », [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

■ 3 Les Suisses ont accepté à 84,7 % ce mécanisme par votation en décembre 2001.

■ 4 La Suisse a en effet connu sept années de forte croissance suite à l'adoption du frein à l'endettement.

■ 5 Source : Assemblée fédérale - Parlement suisse, Lexique du Parlement.



## Comparaison internationale de l'endettement 2005-2012 (en % du PIB)

	2005	2012	Différence
<b>Suisse</b>	53	37	- 16
<b>Suède</b>	50	36	- 14
Autriche	64	76	+ 11
Allemagne	69	84	+ 15
Italie	105	120	+ 15
<b>Zone Euro</b>	<b>70</b>	<b>91</b>	<b>+ 20</b>
Pays-Bas	52	68	+ 16
France	67	90	+ 23
Royaume-Uni	43	95	+ 52
Irlande	27	113	+ 86

Source : AFF/OCDE (2012 : estimation)

### Le cas suédois<sup>6</sup>

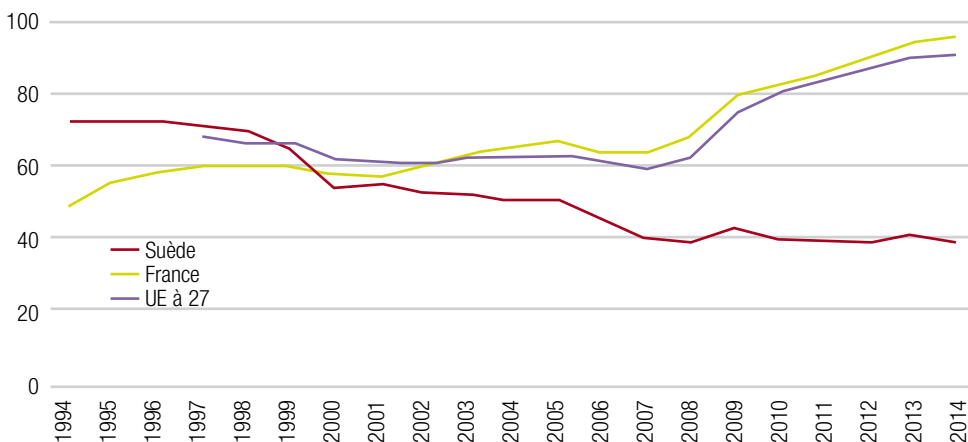
Dans les années 1990, la Suède connaît un fort ralentissement économique accompagné d'une dégradation des finances publiques. Un nouveau cadre budgétaire est donc adopté et mis en place entre 1997 et 2000. Ce dernier repose sur trois piliers majeurs :

- une procédure budgétaire *Top and Down* : l'évaluation des dépenses et des recettes se fait sur une base triennale glissante examinée chaque année. Le budget d'une année  $t$  doit respecter le plafond de la dépense qui a été fixé et approuvé par le Parlement à  $t-3$  ;
- la mise en place d'un objectif de solde

budgetaire excédentaire de 1 % sur un cycle ;  
 ■ l'introduction d'une règle d'équilibre des finances locales souple : le non-respect de l'équilibre budgétaire n'implique pas de sanctions, mais le déficit doit être compensé dans les trois années qui suivent.

Le recul est encore plus conséquent encore que l'exemple suisse (20 ans contre 10) et les résultats budgétaires sont patents. La Suède est le seul pays de l'Union européenne qui a toujours respecté les critères du Pacte de stabilité et sa résilience à la crise économique n'est plus à prouver.

### Évolution de la dette publique suédoise au sens de Maastricht, en % de PIB



■ 6 Voir « Suède : un frein à l'endettement qui marche », [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

## Pourquoi un tel mécanisme ?

12

Un tel mécanisme contraignant permet, entre autres, de pallier les prévisions beaucoup trop optimistes des gouvernements. Les gouvernements français semblent en effet avoir érigé en règle la surévaluation systématique de la croissance économique et par voie de conséquence, des recettes et des dépenses du budget français<sup>7</sup>. Le gouvernement estime que le déficit public français s'élèvera à 3,8 % du PIB en 2015 et à 3,3 % en 2016<sup>8</sup>. Ces résultats semblent à première vue conforter l'objectif de réduction du déficit à 3 % du PIB en 2017,

et ce, afin de faire, enfin, rentrer la France dans les critères européens. Le déficit corrigé des effets de la conjoncture économique, ou déficit structurel, passerait quant à lui sous les 2 % du PIB potentiel<sup>9</sup> dès 2015 et atteindrait même 1,2 % en 2016. « *Les derniers indicateurs témoignent du fait que la reprise est à l'œuvre et se diffuse dans l'économie, ce qui permet de tabler sur une croissance de 1 % en 2015 et 1,5 % en 2016*<sup>10</sup> » estime le gouvernement. On est pourtant déjà en deçà des hypothèses gouvernementales.

### Loi de programmation des finances publiques 2014-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (évolution en %)	0,3	0,4	1	1,7	1,9	2	2
Croissance potentielle (en %)	1	1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
PIB potentiel (en Md€ 2010)	2 110	2 132	2 156	2 184	2 212	2 238	2 264
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 2,7	- 3,3	- 3,4	- 3,1	- 2,5	- 1,7	- 0,9

En décembre 2015, la Banque de France prévoit dans ses « *Projections macroéconomiques* » une croissance du PIB de 1,2 % en 2015, 1,4 % en 2016 et de 1,6 % en 2017. L'hypothèse de croissance « prudente » du gouvernement est donc en réalité quelque peu optimiste.

De même, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) estime que « *compte tenu de l'accroissement des incertitudes depuis l'été [...] l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % en 2016 ne peut plus être qualifiée de « prudente », comme elle l'avait été en avril dernier* »<sup>11</sup>.

La Cour des comptes juge quant à elle sévèrement les prévisions du gouvernement. Dans son *rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques*<sup>12</sup>, la Cour estime que « *la situation des finances*

*publiques de la France reste plus déséquilibrée que celle de nombreux pays européens. Pour 2015, l'objectif de réduction du déficit public est limité, mais son respect exige une grande vigilance sur la dépense. Pour 2016 et 2017, l'objectif est plus ambitieux ; il repose toutefois sur des mesures d'économies mal identifiées à ce stade. Il est donc loin d'être acquis que le déficit public soit ramené à 3,3 % du PIB en 2016 et 2,7 % en 2017. Les outils de programmation pluriannuelle et de pilotage des finances publiques mis en place au cours des dernières années ont été améliorés en 2014, mais montrent encore certaines limites* ».

D'ailleurs, le HCFP estime qu'« *en 2016, les finances publiques devraient bénéficier de la reprise modérée de la croissance, mais des*

■ 7 Sur cette question, voir notamment *Budget 2016, risque de dérapage de Société Civile*, n° 162 (nov. 2015).

■ 8 Source : projet de Loi de Finances pour 2016 (PLF 2016).

■ 9 Le PIB potentiel représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir sans pousser l'inflationnisme. On appelle « *écart de production* » la différence entre le PIB potentiel et le PIB effectif. C'est l'indicateur de la position de l'économie dans le cycle.

■ 10 PLF 2016.

■ 11 Avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2016, 30/09/2015 HCFP.

■ 12 Rapport public du 24/06/2015.

risques significatifs pèsent sur la réalisation de l'objectif de ralentissement de la dépense en volume, **particulièrement ambitieux au**

**regard de sa trajectoire passée.** Si cet objectif de dépense n'était pas tenu, le solde structurel serait dégradé par rapport au niveau prévu ».

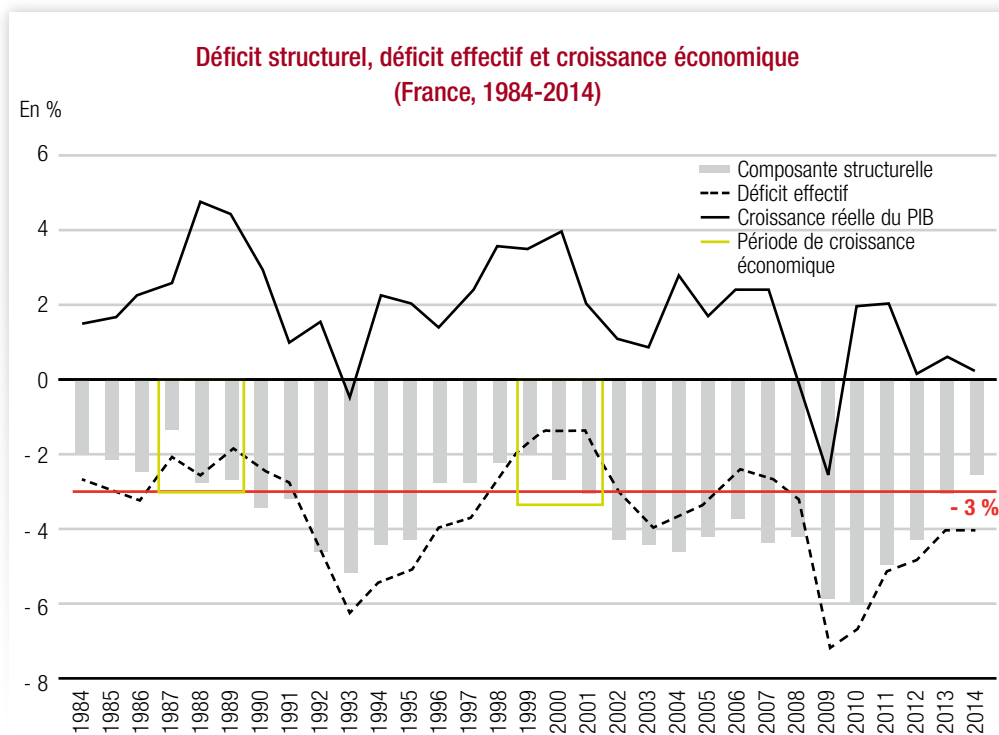
### France : évolution du solde budgétaire depuis 2009<sup>13</sup> (en milliards d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)	2016 (p)
- 138	- 148,8	- 90,7	- 87,2	- 74,9	- 85,6	- 73	- 72

PLF 2016

De plus, et comme le note le Haut Conseil, la France n'a pas su mettre à profit les périodes d'expansion économique pour assainir ses

finances publiques. Les périodes de croissance (cadres jaunes sur le graphique ci-dessous) n'ont entraîné aucune réduction des déficits structurels.



Source : Haut conseil des finances publiques (données : Insee pour la croissance du PIB et base Ameco de la Commission européenne pour la composante structurelle du déficit, mai 2015).

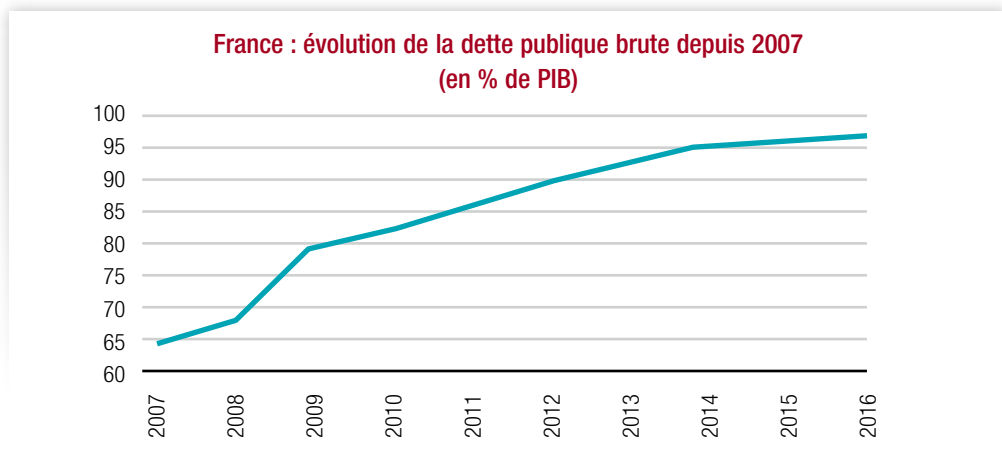
Bien que des efforts soient aujourd'hui réalisés, ils sont encore trop timides pour tendre vers les critères européens. Ainsi, année après année, la France continue de voter des budgets largement

déficitaires. Le solde budgétaire de l'État révisé pour 2015 s'établit à - 73 milliards d'euros et la prévision de solde budgétaire pour 2016 est de - 72 milliards d'euros. On appréciera

**13** Il s'agit ici du solde budgétaire de l'État uniquement.

d'ailleurs l'autosatisfaction du gouvernement pour qui « *c'est une amélioration de 1,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, principalement liée à la baisse des dépenses* »<sup>14</sup>. Malheureusement, une baisse de la hausse reste

une hausse et la dette continue de grimper. Tout converge vers la nécessité d'adopter des mécanismes contraignants permettant la réduction effective des déficits publics et de la dette.



## Mise en place d'un frein à l'endettement en France

La Constitution française stipule (article 34) que « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Il ne s'agit donc ici que

d'un « objectif » d'équilibre des comptes publics, qui n'est en réalité pas contraignant pour le gouvernement. La première étape dans l'adoption d'un mécanisme de frein à l'endettement serait de modifier cet article de la Constitution.

### Proposition 1

La Fondation iFRAP propose à cet effet la rédaction suivante de l'article 34 de la Constitution : « **Les comptes des administrations publiques s'équilibrent à terme.** Des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Les lois de finances, hors dépenses exceptionnelles, en dérivent<sup>15</sup>. »

■ 14 PLF 2016, p. 28.  
 ■ 15 Pour la seconde partie de cet alinéa, voir proposition 4.  
 ■ 16 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

On retrouve ici l'idée d'un équilibrage des comptes publics sur un cycle économique complet. Cela signifie que sur un cycle donné, les dépenses ne doivent pas excéder les recettes. Ce mécanisme vise à éliminer le déficit structurel. Cette rédaction a plusieurs avantages : elle rehausse au niveau constitutionnel le principe d'équilibre des comptes des administrations posé par la loi relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>16</sup> pour

le rendre réellement contraignant d'une part et elle reste relativement souple pour permettre un déficit ponctuel en période de contraction de l'économie d'autre part. Concrètement, un gouvernement pourra proposer de manière ponctuelle des budgets déficitaires pour mener des politiques contracycliques de soutien à l'économie. Il semble important de ne pas adopter de règles trop rigides qui risqueraient finalement de fragiliser l'économie française

en ne donnant aucune marge de manœuvre au gouvernement, notamment en jouant sur les stabilisateurs automatiques.

Par ailleurs, tout excédent budgétaire en fin de cycle (grâce à une croissance du PIB supérieure aux estimations par exemple) devra être intégralement affecté à la réduction de

la dette. Les politiques français doivent sortir de la logique de « cagnotte » car l'expérience a montré que les recettes supplémentaires sont trop souvent utilisées à des fins électorales (baisse des impôts d'une catégorie, hausse du salaire des fonctionnaires, etc.) et non pour servir l'intérêt général.

## Proposition 2

La Fondation iFRAP propose également de renforcer la fongibilité asymétrique<sup>17</sup> des crédits en l'étendant aux dépenses de Titre 5 (dépenses d'investissement). **On ne pourrait plus financer des dépenses de fonctionnement en ponctionnant les crédits prévus en investissement.** Il est nécessaire d'introduire à cet effet une nouvelle annexe en loi de finance retraitant le budget général de l'État en fonctionnement/investissement<sup>18</sup>.

## Mise en place d'un compte de compensation

Un mécanisme de correction est nécessaire en parallèle de la mise en œuvre d'un frein à l'endettement. L'élaboration du budget se fait en effet sur une estimation des niveaux de croissance, de dépenses et de recettes de l'État. Dès lors deux problèmes se posent : comme nous l'avons vu, les gouvernements semblent avoir érigé en règle la surestimation systématique de la croissance économique et il existe une élasticité difficilement calculable des niveaux de recettes et de dépenses qui entraînent des déviations par rapport à la cible. Dès lors, un compte de compensation vise à corriger *a posteriori* ces dépassements et ainsi à créer une « intertemporalité » entre les budgets. Les écarts, positifs ou négatifs,

sont crédités et débités sur ce compte et sont donc compensés dans le temps.

Il s'agit là encore d'une mesure souple donnant des marges de manœuvre au gouvernement. À l'occasion de la préparation de chaque budget, le gouvernement provisionne une somme sur un compte de compensation. En cas d'écarts budgétaires négatifs, la différence est prélevée sur les ressources du compte de compensation. Cela représente un « endettement » toléré qui ne dégrade pas le solde budgétaire de l'exercice. À l'inverse, en cas d'écarts positifs, l'excédent est crédité sur le compte. En fin d'exercice budgétaire, les crédits restant du compte sont annulés et consacrés à la réduction de la dette.

■ 17 Règle comptable introduite par la LOLF qui permet à un gestionnaire d'utiliser des crédits pour des dépenses pour lesquelles elles n'étaient pas prévues à l'intérieur d'un programme. Les crédits sont fongibles entre eux, sauf pour le Titre 2 (dépenses de personnel) qui ne peut pas être abondé, car il possède un plafond d'emplois voté par le Parlement.  
■ 18 Sur le modèle de la M14 pour les collectivités par exemple.

## Proposition 3

La Fondation iFRAP propose de modifier l'article 7 de la LOLF : « 1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles » en « 1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités » et d'introduire, juste après, la phrase suivante : « Une mission spécifique nommée "compte de compensation" regroupe les crédits destinés à pallier l'élasticité des recettes et les dépenses imprévisibles. Le montant des autorisations d'engagements de cette mission est égal au montant des crédits de paiement ouverts. » Parallèlement à la mise en place de ce compte de compensation, nous proposons également d'introduire un principe d'affectation automatique à la réduction de la dette de toutes les rentrées extraordinaires (vente d'éléments du patrimoine, réévaluation de biens mobiliers et immobiliers, etc.).



## Refonte de la procédure budgétaire

16

Un des principaux problèmes budgétaires français est l'absence quasi totale de vision pluriannuelle. Il existe pourtant bien une loi pluriannuelle des finances publiques qui établit des montants de dépenses triennaux<sup>19</sup> et fixe une trajectoire des finances publiques. Mais ces montants ne sont aucunement contraignants (et

donc absolument pas respectés) pour le gouvernement, et ce, à cause d'un problème de hiérarchie des normes : la loi de programmation des finances publiques (LPPF) est inférieure à la loi de finances annuelle. Aussi, les LPPF n'étant pas des lois de finances, elles ne sauraient contraindre le gouvernement.

### Proposition 4

La Fondation iFRAP propose de modifier l'article 34 de la Constitution comme suit : « *Les comptes des administrations publiques s'équilibrent à terme. Des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Les lois de finances, hors dépenses exceptionnelles, en dérivent.* »

Une telle rédaction rehausserait les LPPF à un niveau hiérarchique supérieur aux lois de finances, qui seraient donc contraignantes pour le gouvernement. La précision « *hors dépenses exceptionnelles* » permet quant à elle de conserver de la souplesse pour permettre aux lois de finances de tenir compte des circonstances exceptionnelles imprévisibles ayant un fort effet sur les finances publiques (les attentats de novembre 2015 en sont le parfait exemple). Les LPPF découlent de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette dernière fixe aujourd'hui « *à moyen terme*<sup>20</sup> » la trajectoire

des finances publiques, mais sans préciser de durée exacte, détaillant d'ailleurs à l'article 3 que « *la loi de programmation des finances publiques précise, pour chacune des orientations pluriannuelles qu'elle définit, la période de programmation couverte. Cette période représente une durée minimale de trois années civiles* ».

Compte tenu des remarques effectuées précédemment sur la difficulté de prévoir à court comme à moyen terme l'évolution de la croissance, il semble prétentieux de vouloir programmer les finances publiques sur six ans, comme c'est le cas aujourd'hui avec la LPPF 2014-2019.

### Proposition 5

La Fondation iFRAP propose d'adopter un budget global pour trois ans et un plafond de dépense sur une base glissante. Le gouvernement propose au Parlement un projet de budget global pour les trois années à venir en euros constants. Le plafond des dépenses est fixé en fonction des recettes estimées en tenant compte de la situation conjoncturelle. Cela permet de changer totalement de logique budgétaire. On passe en effet d'une logique « *il y a des dépenses, il faut les couvrir* » à une logique « *il y a un potentiel de recettes, voici comment nous allons les utiliser* », ce qui correspond d'ailleurs à la chronologie de discussion de la loi de finances. Le budget global fixe donc un plafond qui cadre la trajectoire des finances publiques pour trois ans. Cela nécessite de réécrire complètement le chapitre I de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le budget annuel découle donc du budget global mais s'établit sur un plafond de dépense glissant (révisé chaque année et voté par le Parlement

afin de responsabiliser les parlementaires) en valeur nominale. Cela signifie que si l'élaboration du budget *t* doit respecter le plafond de la

■ 19 Loi n° 2014-1653, article 13 : « En 2015, 2016 et 2017, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale "Pensions", hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants [...] »

■ 20 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (1), Article 1.

■ 21 (Voir p. 17) Sur cette question voir Loi de finances rectificative (2) 2014 : la vraie « fausse » maîtrise des comptes, [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

dépense qui a été approuvé à  $t-3$ , le plafond de dépense annuel s'établit lui en fonction du montant des recettes corrigé du facteur conjoncturel. Cette distinction entre valeur nominale et valeur constante permet d'être au plus près de la réalité de l'économie et par là, de limiter au maximum les dérapages imputables à l'élasticité des recettes et des dépenses. Le gouvernement est en mesure, année après année, de réajuster ses budgets afin de répondre à la trajectoire pluriannuelle des

finances publiques tout en gardant en vue le nouvel impératif constitutionnel d'équilibre des comptes publics sur un cycle complet. La LOLF ou la Constitution préciseront les modalités de correction infra-annuelles qui devront rendre automatique l'adoption d'une loi de finances rectificative. Une inflation plus basse que la prévision devrait constituer un cas d'éligibilité à ce dispositif. Le suivi de la consommation des crédits en cours d'exercice est également fondamental.

## Proposition 6

La Fondation iFRAP propose d'établir un suivi trimestriel de la consommation des crédits, avec obligation pour le gouvernement de présenter des mesures de corrections dans l'année en cours (N) si le suivi budgétaire constate un dérapage de plus de 2 % dans les charges. En cas de dérapage, le gouvernement proposera des compressions de charges pour l'exercice suivant (N+1). Si les recettes sont supérieures, elles devront être affectées à la réduction de la dette.

## Réforme de la réserve de précaution en responsabilisant les ministres

Un bon management des fonds publics repose, rappelons-le, essentiellement sur deux points : une programmation initiale de qualité et une gestion de la dépense sérieuse en cours d'exercice. C'est dans cet objectif que les ministères affectent un pourcentage des crédits alloués à une « réserve de précaution ». Les crédits mis en réserve sont bloqués et ne servent qu'à faire face à des situations imprévues. Aujourd'hui, le taux de mise en réserve est de 8 % pour toutes les dépenses hors Titre 2 (dépenses de personnel) et de 0,5 % pour les dépenses de Titre 2. Cependant, des mauvaises pratiques viennent en grande partie annuler les effets bénéfiques

attendus de cette mise en réserve. Des sous-budgétisations quasi systématiques contribuent à une forte consommation de ces crédits et ces derniers sont utilisés pour couvrir des erreurs de programmation au lieu de faire face à des dépenses imprévues. On peut citer l'exemple de l'exercice 2014, où sur 7,5 milliards de crédits gelés, 5,4 avaient été consommés en cours d'exécution<sup>21</sup>. La réserve de précaution est donc assez largement détournée de son objectif principal : un solde à l'équilibre en fin de gestion. Il apparaît primordial de réformer cette réserve de précaution en modifiant sa nature comme son mode de gestion.

## Proposition 7

Pour ce faire, la Fondation iFRAP propose d'instaurer :

- Un principe de responsabilité budgétaire des ministères dans la construction de leurs budgets : chaque ministère est chargé d'établir son propre budget<sup>22</sup> en deçà des plafonds votés par le Parlement<sup>23</sup> afin d'intégrer une marge d'erreur. La différence est gelée et identifiée budgétairement sur une ligne « réserve de précaution » ;
- Un principe de responsabilité du ministre : le ministre est responsable du respect de son budget et devra

■ 22 C'est d'ailleurs l'occasion d'obtenir une présentation beaucoup plus détaillée entre dépenses de fonctionnement (dont dépense de personnel) et dépenses d'investissement, sur le modèle britannique.

■ 23 Cela peut sembler contraire à la fixation d'un plafond de dépense comme évoqué dans les points précédents, car si le budget intègre une marge, la contrainte du plafond de dépense disparaît, l'objectif du plafond étant bien d'obliger le gouvernement à compenser des hausses de la dépense par des coupes budgétaires. Pourtant, cette mesure apporte une flexibilité qu'il nous semble importante de conserver, ainsi qu'une sécurité de plus qui apparaît primordiale au vu de l'histoire française.

lui-même proposer des coupes budgétaires sur son périmètre en cas de risques de dérapages au-delà de la réserve de précaution (provisions obligatoires), suivant le principe de l'auto-assurance. C'est au ministre qu'il appartient de refixer en permanence ses priorités pour respecter ses dotations budgétaires, en déplaçant dans le temps ses projets, en freinant ou en accélérant certains, etc.

## Proposition 8

Afin d'accentuer la responsabilité des ministres, la Fondation iFRAP propose d'abolir la non-compatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable pour les seuls ministres de plein exercice (les ministres délégués et secrétaires d'État sont donc exclus). Le ministre serait donc ordonnateur principal et comptable principal pour son ministère, avec les responsabilités pécuniaires et civiles qui incombent à ces postes<sup>24</sup>. Le ministre comptable principal ne peut déléguer sa signature hors du réseau de la Direction générale des Finances publiques (qui abrite seule les comptables publics (hors douane)).

■ 24 Article 17 du décret GBCP « Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent en application des dispositions des articles 18, 19 et 20, dans les conditions fixées par l'article 60 de la loi du 23 février 1963 visée ci-dessus ».

■ 25 Voir l'étude complète sur notre site [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org), *Budget : si la France essayait les Automatic Productivity Cuts ?* ou les examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : *France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques*.

## Généralisation des Automatics Productivity Cuts (APC)<sup>25</sup>

De nombreux pays voisins, notamment les pays du Nord (Suède, Danemark, Finlande) ont adopté la pratique des coupes automatiques de productivité dans les crédits budgétaires. Cette technique vise à mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement en s'inspirant, d'assez loin, des méthodes du secteur privé. Il s'agit concrètement de prendre en compte lors de l'élaboration du budget, des gains de productivité d'une administration. Ces coupes s'appliquent autant aux dépenses de fonctionnement qu'aux dépenses de personnel. En fonction des pays, ces coupes sont imposées dans le bud-

get à venir en fonction des gains constatés sur le précédent exercice, alors que d'autres États les fixent dans une stratégie pluriannuelle. La Finlande quant à elle, négocie des coupes budgétaires en fonction des gains de productivité estimés, ce qui revient sensiblement au même. Les données empiriques ayant montré que les gains de productivité imposés au secteur public sur les coûts de fonctionnement courant sont de l'ordre de 0,5 % à 2 %/an, la plupart des pays ont fixé un objectif dans cette marge (1,25 % en Australie, 0,8 % Nouvelle-Zélande, 2 % en Suède).

## Proposition 9

La Fondation iFRAP propose d'imposer des APC à hauteur de 1 % par an, y compris sur les dépenses de personnel et d'utiliser les crédits économisés pour abonder les réserves de précaution. Cette méthode oblige les services à une réingénierie globale permanente afin de maîtriser leurs coûts de fonctionnement, tout comme elle permet une régulation sur le long terme des effectifs.

## Réforme du Haut Conseil des finances publiques

### Introduction d'un biais pessimiste dans les prévisions macroéconomiques

« Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances

publiques éclaire les choix du gouvernement et du Parlement et veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec

les engagements européens de la France. Pour cela, il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques du gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers (projets de loi de finances, projets de loi de finances rectificatives...) avec les objectifs pluriannuels de finances publiques<sup>26</sup>. »

Comme nous l'avons souvent rappelé, le Haut Conseil ne dispose pas de ses propres capacités de chiffrage ni de ses propres modèles statistiques. Il n'est donc pas en mesure d'avoir un débat contradictoire enrichissant avec les directions du Trésor et du Budget et reste dépendant des prévisions gouvernementales. Il se borne à effectuer une « synthèse du consensus des conjoncturistes<sup>27</sup> ». Aussi

nous apparaît-il primordial de réécrire complètement le chapitre 3 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques afin de transformer le Haut Conseil en une véritable autorité autonome<sup>28</sup>.

Le Haut Conseil doit être capable :

■ d'établir ses propres prévisions macroéconomiques ;

■ de s'autosaisir afin d'intervenir à tout moment de la procédure ou du cycle budgétaire.

Mais principalement, le Haut Conseil doit pouvoir fournir systématiquement deux scénarios économiques au gouvernement : un scénario le plus probable compte tenu des informations à disposition et un scénario pessimiste.

## Proposition 10

Sur les modèles anglais, suédois et néerlandais et en adéquation avec les remarques effectuées dans cette étude, la Fondation iFRAP propose que les prévisions macroéconomiques du Haut Conseil servent de base à la préparation des PLF/PLFSS/LPFP.

Le gouvernement doit toutefois demeurer libre d'appliquer l'un ou l'autre des scénarios, car il le fait en toute connaissance de cause et en responsabilité pleine et entière devant la représentation nationale et les citoyens.

## Proposition 11

Afin de l'aider dans son rôle de prévision et d'appréciation de la trajectoire des finances publiques, la direction du Budget (DB) transmet au HCFP, sur base infra-annuelle (trimestrielle) l'état d'avancement de la consommation des crédits et de l'encaissement des recettes. Ce dernier émet alors un avis. Les collectivités locales via la direction générale des Collectivités locales (DGCL) notifient également le suivi de leur exécution budgétaire par rapport à l'Odedel (objectif d'évolution de la dépense locale) et les organismes de protection sociale (comité d'alerte de l'Ondam, DGOS, DGSS, Cor, ministère du Travail, UNCCAS) identifient les dérapages potentiels et les notifient au HCFP.

La transparence est ici une notion clef. C'est pourquoi nous proposons de supprimer la confidentialité des délibérations du Haut Conseil.

## Création d'un CBO français

Le *Congressional Budget Office (CBO)* est une agence fédérale américaine rattachée au Congrès des États-Unis, qui fournit à ce dernier des études économiques et budgétaires d'une part, et qui prend part au processus d'élaboration

du budget de l'État fédéral d'autre part. Son objectif est de fournir aux élus des données chiffrées, objectives et non partisans sur de nombreux sujets : analyses économiques, chiffrage de mesures législatives, etc.

■ 26 Extrait de [www.hcfp.fr/Missions](http://www.hcfp.fr/Missions).

■ 27 Faisceau d'indicateurs macro-économiques censé éclairer le gouvernement sur sa politique budgétaire.

■ 28 La future agence « Haut Conseil des finances publiques » doit, à notre sens, s'inspirer fortement des modèles du *Office for Budget Responsibility (OBR)* britannique, du *Swedish Fiscal Policy Council (SFPC)* ou du Bureau d'analyse de la politique économique des Pays-Bas.

## Proposition 12

La Fondation iFRAP propose de créer un *CBO* français, rattaché au Parlement. Ce « Bureau parlementaire du budget » effectuera des études économiques et budgétaires et chiffrera les projets de lois pour le compte du Parlement. Il participera également à la préparation du budget en proposant ses propres chiffrages par rapport à ceux du HCFP et des directions du Trésor et du Budget.

Le but est bien de créer un véritable « triangle » contradictoire de gestion entre l'État, le Parlement et le HCFP, dans lequel chacun pourra contrebalancer les chiffres de l'autre. Le Parlement en sortira considérablement renforcé dans son rôle de contrôle de l'action du gouvernement.

La Fondation iFRAP rappelle à cet effet son attachement à la suppression pure et simple du Conseil économique, social et environnemental (Cese) et des Cese. Le budget ainsi dégagé, de 100 millions d'euros, serait reversé

à cette nouvelle agence. Pour son fonctionnement, une partie des effectifs de la Cour des comptes seront rattachés de façon permanente à ce nouveau bureau (ainsi que les crédits de l'action « Évaluation des politiques publiques » à hauteur de 34 millions d'euros<sup>29</sup> en plus des 100 millions d'euros récupérés au Cese) pour assurer l'analyse des politiques publiques pour le compte du Parlement. En revanche, la partie d'audit et de certification des comptes ainsi que les fonctions juridictionnelles de la Cour ne sont pas concernées par ce changement de périmètre.

## Fusion des corps d'inspection en un Comité national d'audit

Un constat s'impose : aujourd'hui, la moitié des missions d'inspection<sup>30</sup> sont menées de manière conjointe par plusieurs corps d'inspection.

Cela entraîne bien évidemment nombre de problèmes, parmi lesquels on trouve pêle-mêle des soucis de coordination, de redondance, de gestion du personnel, etc.

## Proposition 13

C'est pourquoi la Fondation iFRAP propose de fusionner les trois grands corps d'inspection (IGF, IGA, IGAS) en un Comité national d'audit chargé d'effectuer des missions d'inspection, d'audit (financier et organisationnel) et de participer activement à la réforme de l'État et à la modernisation de l'action publique.

Au-delà de son rôle d'audit, le Comité national d'audit aura également pour mission d'identifier et de diffuser dans l'administration des recommandations, des bonnes pratiques et de faire partager son expérience acquise lors des missions. Les gestionnaires publics devront trouver dans les travaux du Comité des ressources susceptibles d'améliorer leurs services sous tous les aspects possibles : organisation, réingénierie des services, gestion des ressources, management des équipes, etc. Le Comité devra

produire annuellement un rapport général sur l'ensemble des recommandations effectuées au cours de l'année à destination des gestionnaires publics.

Dans un souci évident de transparence et d'information des citoyens et afin d'éviter la pratique répandue des rapports classés « confidentiels » avant d'être enterrés, nous proposons de rendre obligatoire la publication systématique de l'ensemble des travaux du Comité national d'audit, dans le cadre des secrets protégés par la loi.

■ 29 Source : RAP 2014.

■ 30 Source : note confidentielle issue d'un groupe de réflexion lancé par le ministère de la Fonction publique, citée par *Acteurs publics*.

## Fusion des PLF et PLFSS

21

Dans un objectif de maîtrise des finances publiques et de réduction des déficits, on comprend mal que les Projets de loi de finances (PLF) et les Projets de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) soient disjoints. Une présentation consolidée des comptes des administrations publiques semble nécessaire, notamment au vu des engagements européens de la France (le défi-

cit « Maastrichtien » étant le déficit toutes APU, donc en intégrant la Sécurité sociale).

Le président de la Cour des comptes, Didier Migaud, préconise depuis longtemps une meilleure articulation des textes et, a minima, une discussion unique au Parlement sur les deux textes dans une optique d'approche plus globale des finances publiques.

### Proposition 14

Dans une perspective d'assainissement des finances publiques, la Fondation iFRAP propose de fusionner les textes du PLF et du PLFSS en une unique loi de finances, tout en excluant l'assurance chômage, les retraites tous régimes confondus et les accidents et maladies professionnels. Un texte unique permet bien plus la mise en place de stratégies cohérentes entre elles qu'un éparpillement des impôts et cotisations sur deux textes distincts, même si les crédits du PLFSS (hors dépenses de fonctionnement), sont par nature évaluatifs.

Le comité d'alerte de l'Ondam (objectif national de dépenses de l'assurance maladie) doit également évoluer pour prendre en compte l'ensemble des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale afin de disposer d'une vision globale des dépenses.

De plus, la Fondation iFRAP rappelle son attachement à la suppression du financement autonome de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Il est nécessaire de faire

jouer la clause de l'article 5 II de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale afin de transmettre la gestion du refinancement de la Cades directement à France Trésor et au moyen de la dette de l'État, afin de faire baisser le coût des emprunts souscrits (le coût des emprunts de la Cades étant bien supérieur à celui de l'État). Des économies importantes sont possibles, étant donné le montant de la dette à amortir.

## Pour un pacte de stabilité interne et une loi de finances des collectivités locales

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 instaure à son article 11 un Odedel (objectif d'évolution de la dépense locale) non contraignant, afin d'associer les collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Il semble en effet évident qu'un pilotage efficace des finances publiques locales ne peut passer que par la concertation entre les différents acteurs. Mais pour cela, un cadre rénové de gouvernance des finances

locales est nécessaire. Il faut donner un objectif aux collectivités en définissant un cap à moyen/long terme. L'Odedel doit évoluer pour se transformer en un véritable pacte de stabilité interne afin de respecter les engagements européens du pays. Comme le note un rapport sénatorial<sup>31</sup>, l'État doit énoncer « des règles claires et durables, dans une logique pluriannuelle ». Les exemples italien et espagnol sont des sources d'inspirations possibles pour la France.

■ 31 L'association des collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques : les exemples autrichien et italien, Sénat, Commission des finances.

### L'exemple italien<sup>32</sup>

Nos voisins transalpins ont adopté en 1999 un *Patto de stabilità interno* (Pacte de stabilité interne) afin de maîtriser les comptes de leurs collectivités locales tout en respectant le principe de libre administration. L'exemple italien est particulièrement intéressant car l'organisation territoriale est assez similaire à l'organisation française. Tout comme en France, les collectivités italiennes sont soumises à une règle d'or (depuis 2015 pour les régions, en 2016 pour les autres collectivités) : elles ne peuvent s'endetter que pour financer des dépenses d'investissement.

Depuis 2002, les objectifs du pacte se sont adaptés à chaque strate de collectivités : régions, départements, communes.

■ Les régions doivent respecter une norme d'évolution des dépenses de fonctionnement en fonction d'un taux de croissance déterminé ;

■ Les départements et communes ont des objectifs budgétaires stricts avec des limitations de dépenses ou des baisses de budgets annuelles.

Le système italien repose sur un mécanisme de sanctions/incitations. En cas de non-respect des règles et objectifs, les sanctions sont systématiques et à l'inverse, des incitations sont possibles pour les collectivités vertueuses. Ces incitations peuvent prendre la forme d'objectifs moins contraignants ou d'une plus grande facilité d'accès aux financements alors que les sanctions vont de la baisse des dotations de l'État au gel des embauches en passant par l'interdiction pure et simple de l'endettement, y compris pour les dépenses d'investissement. Les sanctions concernent également les élus, qui peuvent voir leurs indemnités baisser arbitrairement de 30 %.

### L'exemple espagnol<sup>33</sup>

L'Espagne dispose de règles encadrant les finances locales depuis 1990 même si ces règles ont fortement évolué dans le temps : les finances doivent être à l'équilibre voir en excédent et le recours à l'endettement est limité à l'investissement.

Depuis 2011, une réforme constitutionnelle interdit, entre autres, les déficits structurels pour les collectivités. Cette réforme vise à introduire dans le droit espagnol les mesures du TSCG européen à l'aide de deux règles : ■ les régions et les communes adoptent chaque année un plafond de dépense multiniveaux. Ce dernier ne doit pas évoluer plus vite que le PIB, selon la méthodologie définie par la Commission européenne ;

■ à partir de 2020, un plafond d'endettement sera adopté. Il sera de 13 % du PIB pour les régions (en corrigeant ce montant de leurs propres PIB<sup>34</sup>) et de 3 % pour les communes. Les collectivités espagnoles sont également fortement impliquées dans la procédure budgétaire. Les objectifs sont individualisés

par région, les collectivités s'assignent elles-mêmes des plafonds de dépenses et les objectifs se font sur une base triennale. Ainsi, les collectivités bénéficient d'arbitrages budgétaires clairs auxquels elles sont associées sur une perspective triennale, permettant une bonne supervision de l'évolution de leurs dépenses.

Tous ces exemples sont autant de sources d'inspirations pour la France. Les collectivités françaises étant déjà soumises à la règle d'or, le sujet central est ici la maîtrise du niveau de la dépense. Aujourd'hui, le gouvernement espère maîtriser la dépense locale au moyen de deux leviers : la baisse des transferts et particulièrement par la baisse de la DGF (dotation générale de fonctionnement) et l'Odedel. Pour la première fois en 2016, l'Odedel sera raffiné par strate et par nature de dépense (fonctionnement, investissement). C'est une bonne mesure, mais l'absence de caractère contraignant de l'Odedel ne permet pas de maîtriser la dépense.

■ 32 Voir *Gestion des collectivités territoriales : le modèle italien*, [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

■ 33 Voir *Règles budgétaires et collectivités territoriales : le cas espagnol*, [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org)

■ 34 Il est utile de rappeler ici que l'Espagne est un pays avec une organisation très décentralisée.

## Proposition 15

La cogestion des finances locales doit notamment passer par une véritable loi de finances des collectivités locales. Sur les modèles italien et espagnol, la Fondation iFRAP propose de territorialiser l'Odedel (objectif d'évolution de la dépense locale) en le transformant en un Pacte interne de stabilité afin de fixer des objectifs clairs par région (et ce en pleine cohérence avec la réforme territoriale) puis pour chaque strate de collectivité<sup>35</sup> (départements, intercommunalités, communes, dans une logique de « poupées russes »). Ces objectifs sont les suivants :

- plafond limitatif de dépense triennal pour maîtriser l'évolution des dépenses ;
- plafond limitatif d'endettement pour garder une dette soutenable ;
- plafond limitatif d'emplois pour contenir l'explosion de la masse salariale ;
- objectif d'excédent budgétaire triennal ;
- généralisation des *Automatics Productivity Cuts* avec notamment pour objectif la réduction de la masse salariale ;
- objectif de lutte contre l'absentéisme des agents afin de se rapprocher des chiffres du secteur privé, aligner le temps de travail des agents sur les 1 607 heures légales.

Ces objectifs seront d'abord discutés lors d'une « conférence locale des finances publiques », sorte de conférence territoriale de l'action publique en mode finance, puis envoyés à la direction du Budget qui en fera la synthèse pour préparer la loi de finances locale en cohérence avec le budget triennal, pour finalement être inscrits dans la nouvelle loi de finances des collectivités locales. Aujourd'hui les crédits de l'État aux collectivités sont impératifs, mais les dépenses de ces dernières sont évaluatives. Aussi, dans la future loi de finances locale, les crédits de l'État seront impératifs (il s'agit des recettes pour transferts) mais en ce qui concerne les recettes pour les-

quelles les collectivités ont des pouvoirs de taux, les crédits resteront évaluatifs.

En résumé, les collectivités devront présenter leur budget comme le fait l'État, avec des arbitrages, puis un vote au Parlement. On passerait alors sur la même procédure que pour l'État, plus contraignante que ce qui se faisait jusque-là, mais en échange, l'État garantit des recettes. Un amendement de l'article 72-2 de la Constitution est nécessaire afin de mettre en place ces mesures. Cet article stipule : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* »

## Proposition 16

La Fondation iFRAP propose un amendement à l'article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi et dans le respect des dispositions de l'article 34.* »

Un alinéa rédigé tel qu'il suit est également inséré à l'article 34 :

« *Les lois de financement des collectivités territoriales déterminent la part des ressources allouées par l'État aux collectivités territoriales, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles respectent les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par les lois de programmation.* »

■ 35 La Fondation iFRAP rappelle son attachement à la suppression de l'échelon départemental et à la fusion des quelque 36 000 communes françaises en 5 000 super-communes.

La libre administration des collectivités n'est à aucun moment remise en cause.



## Conclusion

Ces dernières années, les débats sur les règles budgétaires ont été intenses : de la règle d'or au TSCG, les gouvernements successifs ont eu à leur disposition de très nombreux rapports et études. Des garde-fous ont bien été introduits, mais étant trop modestes, ils n'ont pas permis un réel assainissement des finances publiques françaises. La France ne répond toujours à aucun des critères de convergences européens et la mansuétude des instances communautaires à notre égard irrite de plus en plus nos partenaires, Pologne en tête.

Pourtant, les exemples de bonne gestion ne manquent pas : la Suisse, la Suède, mais aussi l'Allemagne ont réussi à réduire considérablement leurs déficits respectifs et même à dégager des budgets excédentaires. Les pays ayant adopté le sérieux budgétaire ont par ailleurs prouvé leur résilience face à la crise : 4,5 % de chômage en Allemagne, 7,8 % en Suède, 6,2 % au Danemark, très loin de la France à 10,8 % et de la moyenne européenne à 9,5 %<sup>36</sup>.

Au-delà de nos engagements européens, la Fondation iFRAP s'est prononcée pour la recherche d'un équilibre primaire (équilibre budgétaire hors intérêts de la dette), puis d'un excédent.

### *C'est pourquoi la Fondation iFRAP propose :*

- La mise en place d'un frein à l'endettement ;
- L'impossibilité de financer des dépenses de fonctionnement avec des crédits prévus pour des dépenses d'investissement ;
- La mise en place d'un compte de compensation ;
- Une réforme de la procédure budgétaire en trois points :
  - rehaussement de la LPFP au niveau constitutionnel,
  - adoption d'un budget global triennal,
  - plafond de dépense annuel glissant.
- Une réforme de la réserve de précaution ;
- De rendre les ministères responsables de leurs budgets et du budget de leurs opérateurs sous tutelle réintégrés dans la norme zéro valeur (hors charge de la dette reclassée dans la norme zéro volume) ;
- De faire du ministre l'ordonnateur principal et le comptable principal de son ministère ;
- De généraliser la pratique des coupes automatiques de productivité dans les crédits budgétaires ;
- De réformer le Haut Conseil des finances publiques pour le rendre réellement indépendant et en faire un interlocuteur majeur de la procédure budgétaire ;
- De créer un organisme rattaché au Parlement chargé de produire un chiffrage contradictoire des projets de loi dans une optique de « trilogue » de gestion ;
- De fusionner les corps d'inspection en un Comité national d'audit ;
- De fusionner les PLF et PLFSS dans un souci de cohérence de la stratégie des finances publiques ;
- De réformer totalement le financement des collectivités territoriales en instaurant un Pacte de stabilité interne sanctuarisé par une loi de finances des collectivités.

■ 36 Source : [www.statistiques-mondiales.com/ue\\_chomage.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/ue_chomage.htm)