

**COMMISSION POUR
L'AVENIR DES FINANCES
PUBLIQUES - DOCUMENTS
PRÉPARATOIRES**

Mars 2021

**Pièce jointe n° 2 : Comparaisons
internationales des normes de pilotage
et des institutions budgétaires**

SOMMAIRE

1. LA FRANCE SE CARACTERISE PAR LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES LA PLUS COURT-TERMISTE DE TOUS LES PAYS ETUDIES	4
1.1. Des trajectoires de finances publiques de plus court terme et moins détaillées qu'ailleurs.....	4
1.1.1. <i>Des trajectoires de finances publiques, qui correspondent à l'horizon d'un quinquennat alors que certains pays font des projections à 30, 40, voire 75 ans.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>La France est moins transparente que d'autres pays sur les risques budgétaires et économiques à moyen et long terme.....</i>	<i>8</i>
1.2. Des trajectoires pluriannuelles et « toutes APU » rapidement démenties	11
1.3. Des règles européennes moins respectées que dans d'autres grands pays de la zone euro.....	13
1.4. Le manque de fiabilité de nos trajectoires de moyen et long terme n'est pas dû à un problème technique mais à des problèmes institutionnels et notamment à un débat insuffisamment approfondi avant leur adoption	15
1.5. Contrairement à 83% des pays étudiés, la France n'a pas d'organisme indépendant responsable de l'évaluation de la soutenabilité de la dette à long terme.....	16
1.5.1. <i>En France, une institution budgétaire indépendante (IBI) au mandat et aux moyens plus réduits qu'ailleurs, avec un positionnement atypique.....</i>	<i>16</i>
1.5.2. <i>Focus sur deux institutions budgétaires indépendantes : le Congressional budget office (CBO) et l'Office for budget responsibility (OBR).....</i>	<i>20</i>
1.6. Par rapport aux autres pays, la France a des règles de gestion des finances publiques trop annuelles et prenant peu en compte la dimension patrimoniale.....	25
1.6.1. <i>Certains pays ont adopté des règles d'or juridiquement contraignantes (règle d'endettement ou règle d'équilibre), d'autres ont des règles « coutumières », assises sur un fort consensus politique.....</i>	<i>25</i>
1.6.2. <i>En France, des règles pluriannuelles non contraignantes.....</i>	<i>29</i>
1.6.3. <i>La France a de nombreuses règles annuelles, dont l'existence est indispensable faute de véritable règle pluriannuelle, mais qui peuvent avoir des effets pervers.....</i>	<i>31</i>
1.7. Des indicateurs de pilotage qui prennent peu en compte la dimension patrimoniale et la soutenabilité de long terme	32
2. DES GOUVERNANCES DE FINANCES PUBLIQUES DIFFERENTES SELON LES PAYS, LA FRANCE SE CARACTERISANT PAR UNE CERTAINE COMPLEXITE	33
2.1. La France se distingue par une fragmentation importante des finances publiques.....	33
2.2. Des administrations publiques pilotées avec des règles financières différentes.....	35
2.3. Des nombreuses normes annuelles, globalement respectées mais qui n'ont pas permis d'enrayer la progression de la dette, ce qui pose la question de leur degré d'ambition et de leur périmètre.....	38
2.3.1. <i>Sur la sphère Etat.....</i>	<i>38</i>

2.3.2. <i>Sphère de la sécurité sociale</i>	38
2.3.3. <i>Sur la sphère locale</i>	38
2.4. Des documents budgétaires insuffisamment consolidés.....	39
3. EN FRANCE, LES REFORMES SUCCESSIVES DE L’ACTION PUBLIQUE DEPUIS 2007 N’ONT PAS PERMIS, CONTRAIREMENT A CE QUI A ETE CONSTATE DANS D’AUTRES PAYS, DE REVENIR A L’EQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS.....	39
3.1. Malgré différents cycles de réformes de l’action publique, la France a depuis 2015 les dépenses publiques en proportion du PIB les plus élevées de l’Union européenne	39
3.2. Les exemples étrangers permettent de dégager quelques bonnes pratiques pour redresser les dépenses publiques.....	41
3.2.1. <i>Fort portage politique, transparence et communication</i>	42
3.2.2. <i>Objectifs budgétaires de moyen terme définis et suivis au plus haut niveau politique, mais responsabilisation des décideurs et gestionnaires publics sur les modalités d’atteinte de ces objectifs</i>	43

Résumé

Si les règles, méthodes et institutions adoptées dans les pays étrangers ne sont pas toujours transposables en France, compte tenu des spécificités de chaque pays, il a néanmoins paru utile d'identifier dans cette annexe les sujets sur lesquels la France se distingue défavorablement des meilleures pratiques des pays étrangers. L'annexe ne s'attarde pas sur les qualités et forces de notre système de finances publiques, qui sont réelles et nombreuses, car tel n'était pas son objet. Elle en mentionne quelques-unes néanmoins (cf. partie 1.4).

Cette annexe n'engage par les membres de la commission.

Le principal point qui ressort de cette comparaison internationale est la gouvernance des finances publiques particulièrement court-termiste de la France (cf. partie 0).

La comparaison internationale a également permis d'illustrer la complexité du système français, et notamment des relations entre les différentes sphères des finances publiques : Etat, sécurité sociale, secteur local (cf. partie 2).

Enfin, l'annexe présente quelques bonnes pratiques identifiées dans certains pays étrangers pour conduire des réformes de l'action publique (cf. partie 3).

Méthodologie

Parmi les sources mobilisées pour cette annexe, on peut citer :

- les travaux des Services économiques régionaux (SER) de la direction générale du Trésor, en particulier sur les pays suivants : Allemagne, Canada, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède ;
- les travaux de l'OCDE, et en particulier une étude comparative du système budgétaire français (2018) et une étude sur les institutions budgétaires indépendantes (2017) ;
- les rapports de la Cour des comptes, en particulier le rapport de novembre 2020 relatif à la Gouvernance des finances publiques ;
- les travaux de la Mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de l'Assemblée nationale, en particulier son rapport en date de septembre 2019 ;
- des rapports de France Stratégie, des inspections interministérielles (IGF, IGA, Igas) et de commissions *ad hoc* (Commission Pébereau en 2005, Commission Carrez en 2007, Commission Champsaur-Cotis en 2010, Commission Camdessus en 2011 notamment) ;
- les travaux d'administrations centrales (direction du Budget, direction générale du Trésor, direction de la Sécurité Sociale, direction générale des collectivités locales).

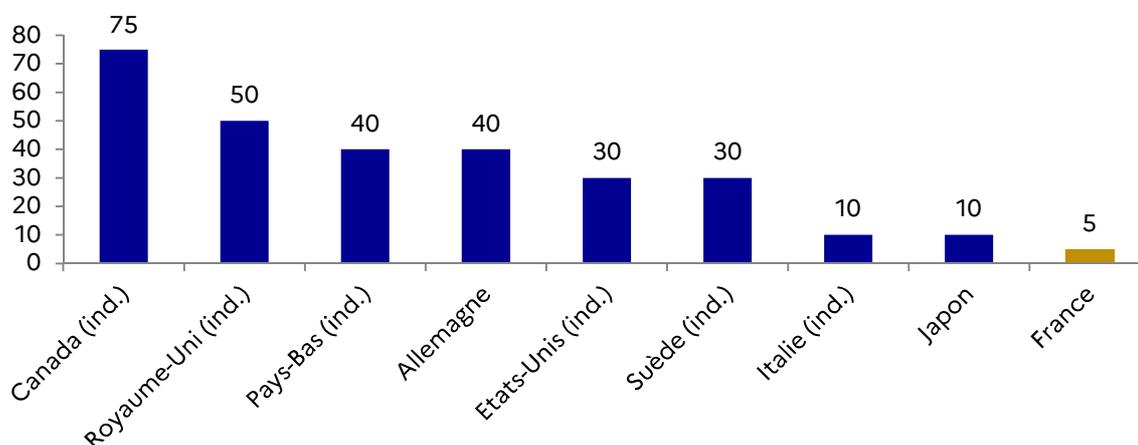
1. La France se caractérise par la gouvernance des finances publiques la plus court-termiste de tous les pays étudiés

1.1. Des trajectoires de finances publiques de plus court terme et moins détaillées qu'ailleurs

1.1.1. Des trajectoires de finances publiques, qui correspondent à l'horizon d'un quinquennat alors que certains pays font des projections à 30, 40, voire 75 ans

On constate en France un manque de projections de long terme sur l'ensemble des dépenses publiques (dépenses « toutes administrations comprises » ou, « toutes APU »). Tous les pays étudiés conduisent ainsi des analyses de soutenabilité à long terme plus complètes et mieux formalisées qu'en France (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Horizon maximum de projection des finances publiques (en années)



Source : CAFI, sur la base des questionnaires des services économiques régionaux du Trésor. Note de lecture : (ind.) signifie que les projections sont réalisées par des organismes indépendants. En l'absence de la mention (ind.), les projections sont réalisées par les ministères.

En France, les trajectoires de finances publiques « toutes APU » les plus longues sont des trajectoires indicatives sur 5 ans (rapports sur la situation économique, sociale et financière de la nation, programmes de stabilité et lois de programmation des finances publiques), à comparer notamment à (cf tableau 1) :

- des trajectoires de finances publiques à 8 ans, contraignantes, et entérinées par 80 % des partis, en Suède ;
- des analyses de soutenabilité de la dette à 50 ans, réalisées par un organisme indépendant (*Office for budget responsibility*) au Royaume-Uni ;
- des trajectoires économiques sur 10 à 30 ans, réalisées par un organisme indépendant (*Congressional budget office*), aux États-Unis ;
- des analyses de soutenabilité de la dette à 40 ans, élaborées par un organisme indépendant (*Centraal Planbureau*), aux Pays-Bas ;
- des analyses de soutenabilité de la dette à horizon 8 à 10 ans, réalisées par l'UpB (*Ufficio parlamentare du Bilancio*), un organisme indépendant, en utilisant des modèles de choc stochastique, en Italie.

Tableau 1 : Comparaison internationale des trajectoires pluriannuelles

Pays	Nombre	Scénarios multiples	Horizon temporel maximum	Organisme qui élabore la trajectoire	Détails sur les trajectoires
France	3	Non	5 ans	Administrations centrales (Trésor, Direction du budget, Direction de la sécurité sociale). Contrôle du Haut-conseil des finances publiques (HCFP) sur les hypothèses macroéconomiques.	Trois documents font des trajectoires de moyen terme : rapport économique, social et financier N+3 ; programme de stabilité N+5, loi de programmation des finances publiques N+4/6 (cf. partie 1.6.2 <i>infra</i>). Les trajectoires pluriannuelles reposent sur un jeu unique d'hypothèses. Le RESF évalue l'impact financier de 4 événements exogènes mais ne les représente pas graphiquement (croissance meilleure que prévu, baisse de taux de change de l'€, hausse du prix du pétrole, hausse de 100 points de base des taux d'intérêt).
Royaume-Uni	3	Oui (3)	50 ans	<i>Office for budget responsibility</i> (OBR), indépendant	- Prévisions à moyen-terme (5 ans) annuellement. - Prévisions long-terme (50 ans) : les indicateurs retenus par l'OBR pour évaluer la soutenabilité de la dette sont les recettes et les dépenses totales du secteur public, l'emprunt net du gouvernement et la dette, selon trois scénarios (un central, un pessimiste, un optimiste) de conjoncture économique. - Évaluation des risques sur les finances publiques (risques macroéconomiques et financiers, risques pesant sur les recettes et les dépenses, risques sur les intérêts et le financement de la dette, risques de politique budgétaire).
Pays-Bas	3	Non	40 ans	<i>Centraal Planbureau</i> (CPB), indépendant.	-Projections de court-terme. -Projections de moyen terme (5 ans) de dette et de solde budgétaire structurel, d'output gap, des dépenses des administrations publiques par fonction, des investissements. - Projection à long terme (40 ans) des dépenses, des recettes, de la dette et de l'indice de soutenabilité. Le solde de soutenabilité prend en compte les futures recettes fiscales et les dépenses publiques, ainsi que les effets du vieillissement de la population et l'augmentation des dépenses de santé. Les projections reposent sur un jeu unique d'hypothèses et sont actualisées selon l'évolution de l'économie.
Canada	2	Non	75 ans	Bureau du Directeur Parlementaire du Budget (BDPB), indépendant et rattaché au Parlement. Ministère des finances.	- Projections de la dette fédérale à 5 ans (charge de la dette, amortissement, revenus, déficit budgétaire). - Projections de long-terme : la BDPB analyse dans un rapport annuel sur la viabilité financière la soutenabilité long-terme (horizon 75 ans) des finances de toutes les administrations publiques confondues. Pour chacune des administrations, il est regardé à cet horizon, la dette gouvernementale nette par rapport au PIB, le solde primaire et budgétaire, les revenus, la situation des

Pays	Nombre	Scénarios multiples	Horizon temporel maximum	Organisme qui élabore la trajectoire	Détails sur les trajectoires
					<p>régimes de retraites. Les hypothèses du scénario central sont le maintien de la politique budgétaire actuelle et des hypothèses quantitatives sous-jacentes (croissance démographique, croissance du PIB, taux d'intérêts des titres du Trésor).</p> <p>- En parallèle, le Ministère des finances canadien réalise une projection de long terme des finances publiques sur les finances publiques fédérales (dette, solde primaire et budgétaire) avec des hypothèses et une méthodologie similaires. Une comparaison entre les deux trajectoires est réalisée régulièrement par la BDPB.</p>
Allemagne	2	Oui (6)	40 ans	<p>Ministère fédéral des Finances.</p> <p>Conseil de stabilité (organisme indépendant en charge de surveiller le respect des règles budgétaires nationales et européennes au niveau fédéral, des Länder, des communes et des caisses de sécurité sociale).</p> <p>Conseil allemand d'experts économiques (organisme indépendant en charge de l'évaluation de la situation macroéconomique).</p> <p>Groupement des principaux instituts conjoncturels allemands, (organisme indépendant en charge d'émettre un avis sur les projections macroéconomiques du gouvernement fédéral)</p>	<p>- Publication annuelle par le ministère fédéral des Finances d'un rapport sur la stabilité qui présente des trajectoires à court terme (1-2 ans) de PIB, de besoin de financement par niveau d'administration (fédéral, Lander, local) et, au niveau toutes APU, le solde net et primaire, les recettes et les dépenses.</p> <p>- Publication annuelle par le ministère fédéral des Finances d'un rapport sur la soutenabilité des finances publiques, étudiant l'évolution des soldes budgétaires, des dépenses publiques, de la dette, du <i>potential output</i>, à long-terme (40 ans), sur la base de différents scénarios et avec prise en compte de facteurs macroéconomiques et démographiques (notamment flux migratoires, croissance de la population, emploi, PIB potentiel, taux d'intérêt).</p>
Japon	1	Oui (2)	10 ans	Cabinet Office (organe rattaché au Premier Ministre, non indépendant).	- Perspectives budgétaires à moyen et long terme (solde primaire de l'État, encours de la dette) basées sur des prévisions macroéconomiques (PIB, inflation), selon deux scénarii économiques différents ("Economic Growth

Pays	Nombre	Scénarios multiples	Horizon temporel maximum	Organisme qui élabore la trajectoire	Détails sur les trajectoires
					Achieved Case" – scénario optimiste et "Baseline Case" – scénario central). Ces projections concernent la sphère Etat et la sphère locale.
Suède	4	Oui	30 ans	<i>ESV</i> (agence administrative centrale dépendant du Ministère des finances) <i>Swedish Fiscal Policy Council</i> , organisme indépendant qui réalise des trajectoires et vérifie les trajectoires du gouvernement et de l'ESV.	- Projection à moyen terme (3 ans) du déficit, de la dette brute consolidée, du plafond des dépenses, des investissements locaux, réalisées par le <i>Swedish Fiscal Policy Council</i> . - Projections à moyen terme du déficit structurel et primaire par l'ESV. - Projections à long terme (30 ans) du déficit structurel et primaire, de la dette brute consolidée réalisées par le <i>Swedish Fiscal Policy Council</i> , basées sur plusieurs hypothèses (augmentation de l'âge de départ à la retraite, maintien des règles fiscales en vigueur, évolutions du cadre de travail, etc.), et comprenant plusieurs scénarios dérivant du scénario central grâce à une analyse de sensibilité.
États-Unis	3	Non	30 ans	<i>Congressional budget office (CBO)</i> , indépendant	Toutes les prévisions sont réalisées sur le périmètre fédéral : - prévisions économiques de court terme, - projections à moyen terme (10 ans) des recettes, des dépenses, de la dette fédérale, de la sécurité sociale, et des budgets par fonction de dépense. - prévisions à long terme (30 ans) des dépenses, des recettes, du déficit, de la dette et réévaluation des paramètres structurels (élasticités, hypothèses démographiques, taux de croissance du PIB potentiel) utilisés dans ses projections. Elles sont réalisées sur des hypothèses (i) de législation inchangée (et non de politique inchangée), (ii) d'une croissance annuelle des dépenses discrétionnaires équivalente à celle de l'inflation.
Italie	4	Oui (2)	10 ans	<i>Ufficio parlamentare du Bilancio (UpB)</i> , organisme indépendant. Ministère de l'économie et des finances.	- Le Ministère des Finances réalise des projections de court terme et de moyen terme dans le cadre de leur plan budgétaire annuel des projections à court terme des dépenses et des recettes, et à moyen terme (2 ans) de déficits (toutes APU, APUL et ASSO), des composants macroéconomiques, de la dette, de l'impact budgétaire de certaines mesures. - L'UpB conduit parfois des études de soutenabilité de moyen-long terme, sur 8-10 ans, de la dette italienne en fonction de deux scénarios, pour éclairer les autorités et notamment le Parlement. Pour ses travaux, l'UpB se base sur les prévisions du gouvernement qu'il prolonge. Son analyse de la soutenabilité de moyen terme s'articule en deux temps : une déterministe et une stochastique.

Source : CAFP, sur la base des données des services économiques régionaux de la direction générale du Trésor et des sites institutionnels des pays concernés.

1.1.2. La France est moins transparente que d'autres pays sur les risques budgétaires et économiques à moyen et long terme

La France établit la plupart du temps, dans ses prévisions pluriannuelles, une trajectoire centrale de l'ensemble des dépenses publiques à horizon 3/5 ans.

Ainsi, le rapport économique social et financier (RESF) 2020 comprend :

- 1 scénario central à 3 ans, à horizon 2023 (avec une croissance économique supérieure à 1 %) ;
- la simulation de l'impact de 4 aléas : croissance meilleure que prévu, impact de la baisse des taux de change de l'euro, impact de la hausse du prix du pétrole, impact de la hausse de 100 points de base des taux d'intérêt.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 présente une trajectoire de référence sur 5 ans et une trajectoire dite « à *politique inchangée* ».

Par rapport à ce qui est constaté dans d'autres pays (cf. graphiques infra), la France rend publics peu de « stress tests » pour vérifier la soutenabilité à moyen/long terme de ses finances publiques face à différents types de chocs¹ (variation de croissance, de taux d'intérêt, d'inflation, démographiques, etc.).

En outre les documents joints aux projections de moyen terme détaillent relativement peu les sous-jacents de ces trajectoires : les hypothèses fines d'évolution des dépenses ne sont pas détaillées, de même que les effets de bouclage macro-économiques des dépenses ou des recettes sur la croissance², qui paraissent pourtant importants, selon l'hypothèse de coefficients multiplicateurs qui est faite pour différents types de dépenses ou de recettes.

Sur ce point, il apparaît que la gouvernance des finances publiques française ne permet pas de faire suffisamment le lien entre les choix budgétaires et fiscaux de court terme et leur impact sur la croissance à moyen et long terme. Cette situation est sans doute partiellement due à un travail encore trop cloisonné entre les spécialistes de macro-économie et les spécialistes des questions budgétaires.

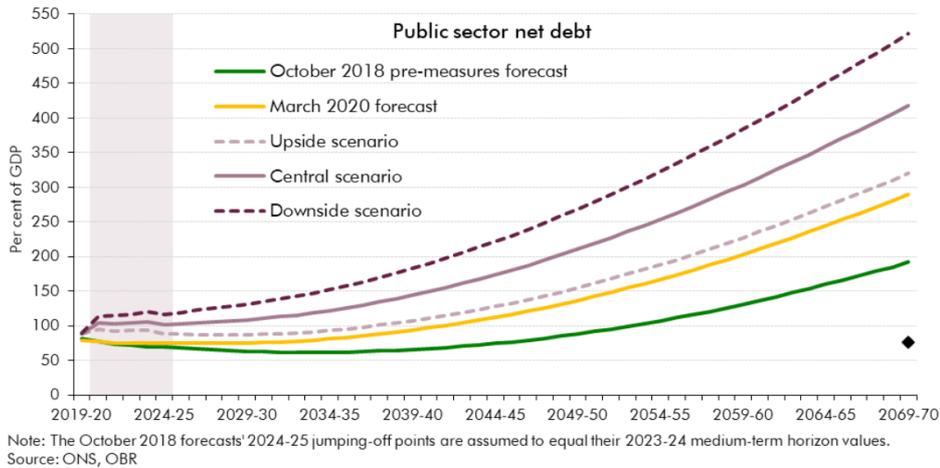
Les graphiques ci-après présentent quelques travaux de projection de long terme des finances publiques qu'il serait utile de conduire en France.

¹ A l'inverse, le Conseil d'orientation des retraites (COR) élabore des trajectoires à long terme comprenant plusieurs scénarios financiers selon les évolutions démographiques, l'environnement économique, etc. Le COR met en ligne un simulateur d'évolution des dépenses de retraite, sur lequel il est possible de voir l'impact de la variation de ces facteurs. Ces trajectoires ne concernent cependant que les dépenses de retraite.

² Certains pays rendent publics les modèles sous-jacents à leurs trajectoires.

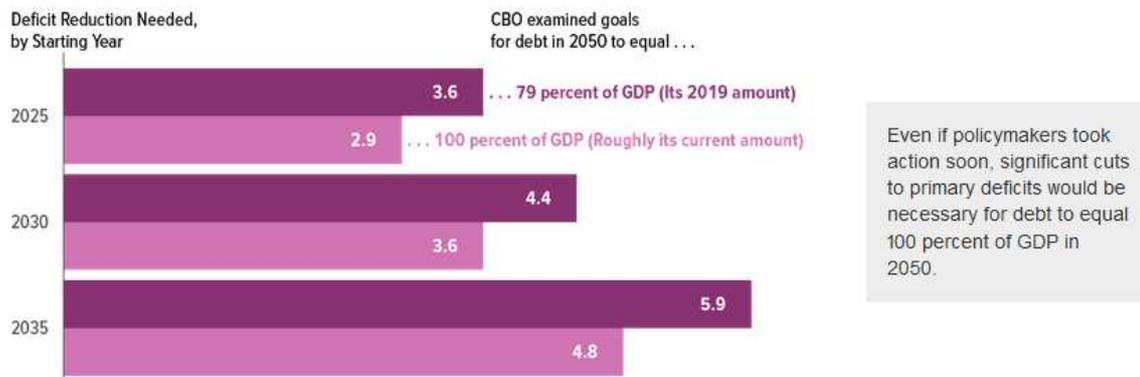
Graphique 2 : Royaume-Uni – Projection à long terme par l’OBR (2070) de la dette publique, avec différents scénarios de croissance

Long-term projections: net debt



Source : Fiscal sustainability report, 2020, OBR. *Note de lecture* : l'hexagone en bas à droite représente l'objectif de dette de 60% de PIB prévu par le protocole annexé au TFUE.

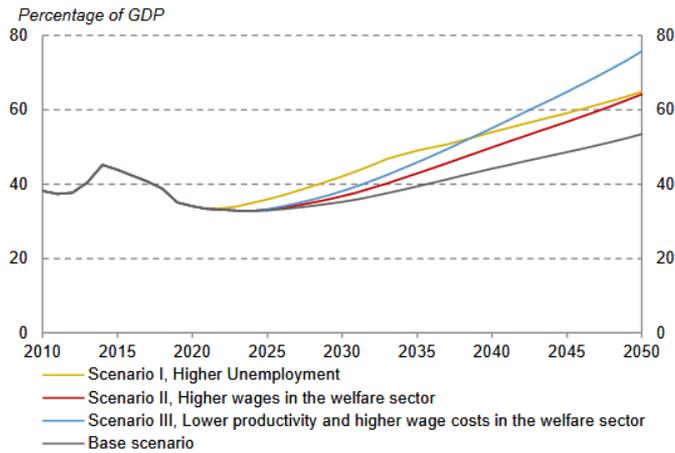
Graphique 3 : États-Unis - Illustration par le CBO de l'effort nécessaire pour contenir la dette à 79% ou 100% du PIB à l'horizon 2050



Source : 2020 Long-term budget outlook, CBO, septembre 2020

Graphique 4 : Suède – Projection de la dette à horizon 2050, selon plusieurs hypothèses macro-économiques

Figure 4.7 Maastricht debt



Source: Sigonius (2020).

Graphique 5 : Suède – Progression des dépenses nécessaire pour atteindre certains objectifs de dette à horizon 2050

Table 4.1 Estimated budget increase, percent of GDP

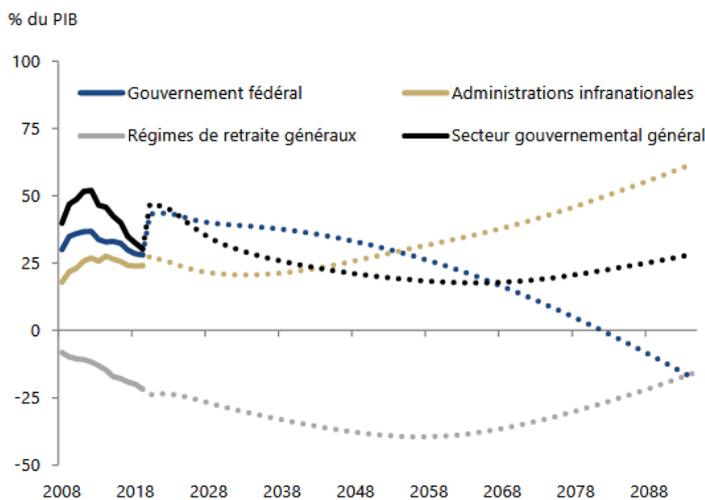
	Scenario I	Scenario II	Scenario III
Average net lending of 1/3 percent	2.00	1.75	2.25
Maastricht debt stabilises around 35 percent by 2050	1.00	0.90	1.35
Maastricht debt max 60 percent by 2050	0.20	0.15	0.50

Note: Average net lending of 1/3 percent of GDP relates to 2020-2050.

Source: NIER and our own calculations.

Graphique 6 : Canada – projection à 2094 de la dette publique nette, par catégorie d’administration publique

Dettes gouvernementales nettes par rapport au PIB

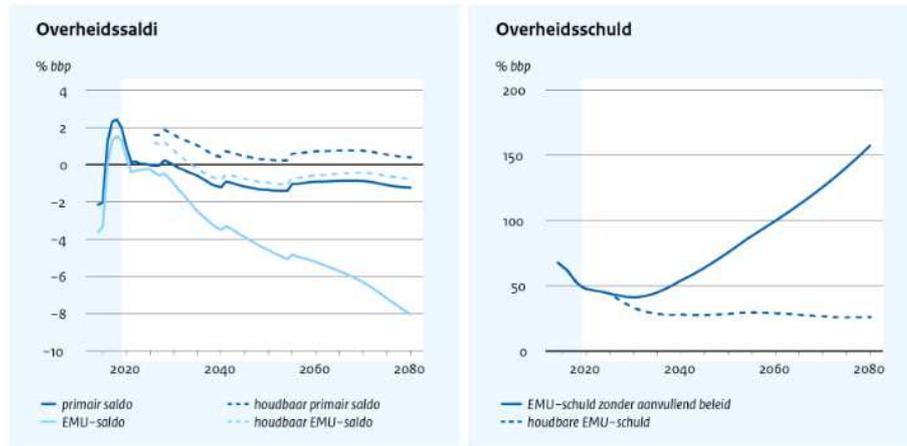


Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : La période de projection s’étend de 2020 à 2094.

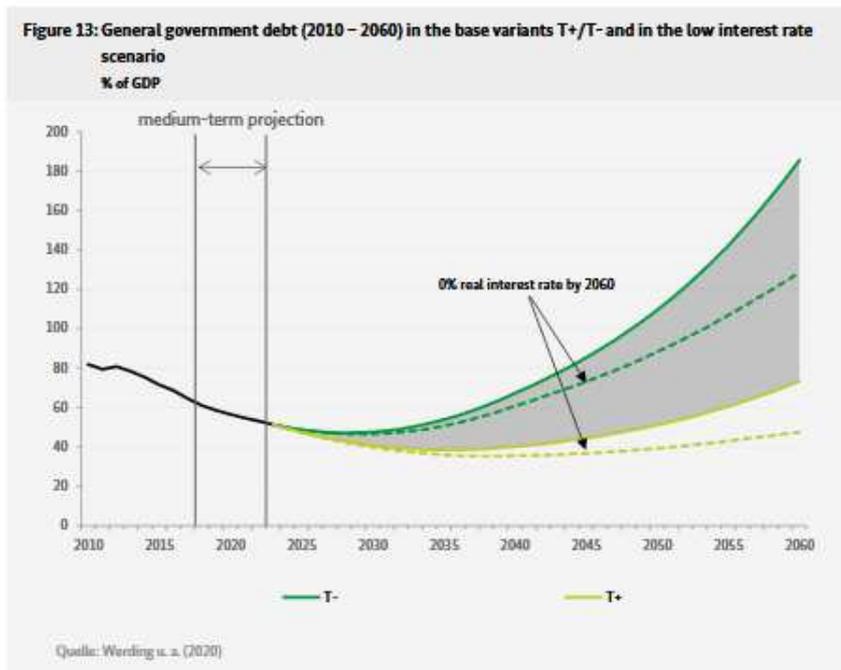
Graphique 7 : Pays-Bas – projection à 2080 des déficits et de la dette

Figuur 1.2 Zonder aanvullend beleid verslechteren de overheidssaldi (links, a) en loopt de overheidsschuld op (rechts)



(a) De 'hikjes' in het pad komen door de stapsgewijze verhoging van de pensioenrichtleeftijd, waardoor de aftrekbare pensioenpremies zich aanpassen.
Bron: CBS, CPB.

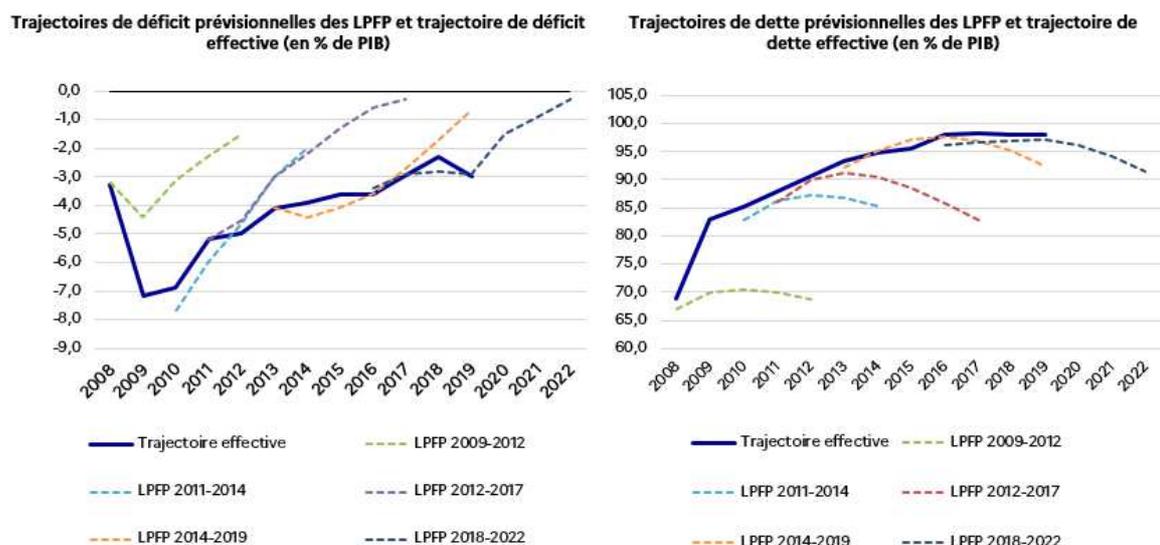
Graphique 8 : Allemagne – Projection de dette à horizon 2060 selon différents scénarios de croissance macro-économique et de taux d'intérêt



1.2. Des trajectoires pluriannuelles et « toutes APU » rapidement démenties

Les objectifs fixés par les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPPF) ne sont généralement pas respectés, comme illustré par le graphique 9.

Graphique 9 : Des lois de programmation des finances publiques peu respectées



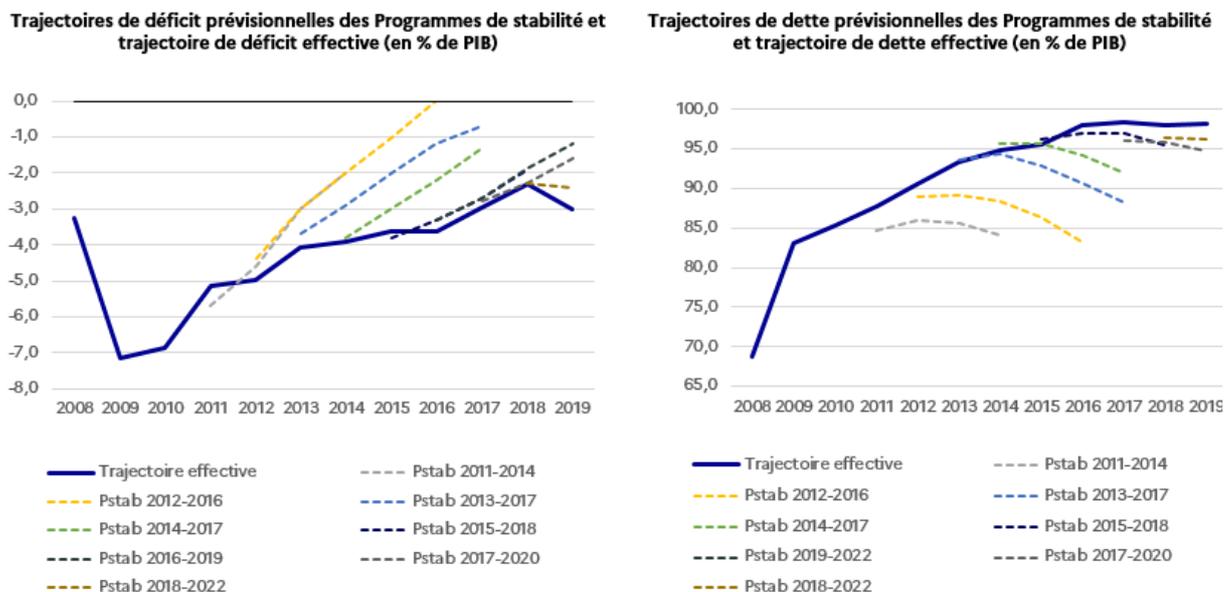
Source : DG Trésor.

En outre, les LFPF sont vite caduques : depuis 2009, il y a eu en moyenne une LFPF tous les 2,25 ans alors que les LFPF avaient une durée théorique de 5 ans en moyenne.

Les trajectoires pluriannuelles des LFPF n'étant pas contraignantes, leur irrespect n'entraîne pas de conséquences (cf. partie 1.6.2.2).

Les objectifs des programmes de stabilité pluriannuels, qui indiquent les objectifs de moyen terme de finances publiques pour la France et sont présentés chaque année à la Commission européenne, ne sont globalement pas respectés, comme illustré par le graphique 10 et le tableau 2.

Graphique 10 : Des programmes de stabilité non respectés



Source : CAFI, sur la base des données de l'INSEE et des programmes de stabilité.

1.3. Des règles européennes moins respectées que dans d'autres grands pays de la zone euro

Les objectifs de moyen terme intégrés dans les programmes de stabilité entre 2015 et 2019 n'ont été respectés que 20% du temps en France, contre 100% en Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Respect des objectifs de moyen terme (2015 à 2019)

Pays	Déviation par rapport à l'objectif de moyen terme (OMT)					% de respect des OMT
	2015	2016	2017	2018	2019	
Allemagne	Respect	Respect	Respect	Respect	Respect	100%
Autriche	Respect	Respect	Respect	Respect	Respect	100%
Danemark	Respect	Respect	Respect	Respect	Respect	100%
Espagne	EDP* (non respecté)	EDP (respecté)	EDP (non respecté)	EDP (non respecté)	Significative	20%
Finlande	Respect	Respect	Respect	Respect	Respect	100%
France	EDP (respecté)	EDP (non respecté)	EDP (non respecté)	Partielle	Significative	20%
Grèce	Programme d'ajustement macroéconomique				Respect	20%
Italie	Respect	Significative	Significative	Significative	Significative	20%
Pays-Bas	Respect	Respect	Respect	Respect	Respect	100%
Portugal	EDP (non respecté)	EDP (respecté)	Partielle	Partielle	Significative	20%
Royaume-Uni	Significative	EDP (respecté)	EDP (respecté)	Significative	Partielle	40%
Suède	Respect	Respect	Respect	Respect	Respect	100%

Source : CAFI, sur la base des analyses de la Commission européenne. Pour ce tableau, on considère qu'une déviation par rapport aux objectifs de moyen terme, même partielle, constitue un non-respect des objectifs. *Note de lecture* : SP* = programmes de stabilité. EDP** = procédure pour déficit excessif.

La crise du Covid-19 a entraîné la suspension du cadre budgétaire européen (cf. encadré 1), par l'application de la clause de sauvegarde générale (*general escape rule*).

Encadré 1 : Cadre budgétaire européen

Règle	Base juridique
Déficit public inférieur à 3% du PIB	Traité de Maastricht (1992), article 126 TFUE et pour les valeurs chiffrées (3%), protocole annexé au TFUE
Dettes publiques inférieures à 60% du PIB	Traité de Maastricht (1992) article 126 TFUE et, pour les valeurs chiffrées (60%), protocole annexé au TFUE
Clause de « no bail-out » : chaque pays est responsable de sa propre dette	Traité de Maastricht (1992), article 125 TFUE
Interdiction de financement monétaire	Traité de Maastricht (1992), article 123 TFUE
Sanctions en cas de déficit excessif	Pacte de stabilité et de croissance (1996)
Objectif de moyen terme (OMT) d'équilibre ou de surplus	Pacte de stabilité et de croissance (1996)
Présentation de programmes de stabilité pluriannuels permettant d'atteindre l'objectif de moyen terme (OMT)	Pacte de stabilité et de croissance (1996)
Changement des modalités d'appréciation des objectifs de moyen terme (OMT) et de la notion de déficit excessif : prise en compte du cycle économique, des réformes structurelles, du coût du vieillissement, des objectifs de dette de moyen et long terme, etc.	Réforme du cadre budgétaire de 2005
Ajout de la notion de déficit structurel (par rapport au déficit conjoncturel) pour apprécier les objectifs de moyen terme (OMT)	Six-pack - (2011)
Procédure pour déséquilibres macroéconomiques (par exemple pour excédent commercial trop élevé)	Six-pack - (2011)
Règle selon laquelle l'écart par rapport au seuil de 60% de dette doit se réduire de 1/20 ^{ème} par an	Article 4 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) 2012
Seuil de déficit structurel fixé à 0,5% du PIB	Article 3 du TSCG, 2012

Source : CAFP.

Dans une Communication en date du 3 mars 2021, la Commission européenne a indiqué³ que la clause de sauvegarde générale devrait être maintenue jusqu'à fin 2022 et que le débat public sur le cadre de gouvernance économique devrait être relancé, une fois que la reprise sera bien engagée. Une revue des règles budgétaires avait été lancée par la Commission européenne en février 2020. Elle a été gelée pendant la pandémie mais cet exercice de revue demeure nécessaire, selon l'avis de la plupart des économistes et experts du sujet. En effet, comme l'ont démontré plusieurs études, notamment celles⁴ du Comité budgétaire européen⁵, certaines de ces règles sont (i) trop complexes, du fait notamment de concepts peu intuitifs (déficit structurel et déficit conjoncturel) ; (ii) peu respectées⁶ ; et (iii) peuvent avoir des effets pro-cycliques.

Les règles de désendettement (nécessité de réduire de 1/20^{ème} par an l'écart entre le niveau de dette et la cible de 60%)⁷ notamment paraissent devoir être revues.

³ *One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response*, 3 mars 2021.

⁴ *Assessment of the EU fiscal rules*, août 2019, Comité budgétaire européen.

⁵ Le Comité budgétaire européen a été créé en 2017 par la Commission européenne pour, entre autres choses, évaluer la mise en œuvre du cadre budgétaire européen et formuler des suggestions pour son évolution.

⁶ En 2019, le Comité budgétaire européen estimait que les règles du pacte de stabilité et de croissance avaient été respectées en moyenne 57% du temps par les pays de l'UE depuis leur entrée en vigueur.

⁷ En pratique, selon le CBE, la Commission européenne n'applique généralement pas ces règles et préfère se référer à d'autres facteurs, tels que l'application du cadre préventif du TSCG et la mise en œuvre de réformes structurelles.

En France, cette règle supposerait désormais de baisser la dette d'environ 3 points de PIB chaque année pendant 20 ans à partir du rétablissement des règles européennes, c'est-à-dire à partir de 2023 vraisemblablement.

Le Comité budgétaire européen a commencé à étudier les évolutions possibles, en mettant notamment l'accent sur des règles budgétaires fondées sur la croissance des dépenses publiques⁸ et sur des objectifs de dette adaptés à chaque pays. Ainsi, les pays les plus endettés pourraient s'engager à baisser leur dette à moyen terme, avec des objectifs de dette spécifiques à chaque pays, tandis que les pays les moins endettés pourraient s'engager à augmenter leurs dépenses publiques, en particulier celles qui ont des effets d'entraînement positifs au niveau européen.

1.4. Le manque de fiabilité de nos trajectoires de moyen et long terme n'est pas dû à un problème technique mais à des problèmes institutionnels et notamment à un débat insuffisamment approfondi avant leur adoption

Le manque de fiabilité des trajectoires de moyen terme et l'absence de trajectoires de dépenses publiques consolidées de long terme ne sont pas dus à un manque de compétences ou d'outils techniques.

Les administrations en charge de l'établissement des trajectoires sont d'un haut niveau. Les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale annuelles sont fiables et reposent sur des systèmes d'information financiers de qualité (AIFE et CHORUS notamment). Les comptes publics sont certifiés par la Cour des comptes et celle-ci en assure un contrôle juridictionnel étroit.

Les textes financiers sont globalement plus détaillés que dans les autres pays de l'OCDE. Ainsi, depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les lois de finances et lois de règlements annuelles comprennent sur l'ensemble des dépenses de l'Etat des précisions par nature et objectifs de dépenses ainsi que des indicateurs de performance et des responsables de programme pour chaque dépense.

Les documents budgétaires sont de plus en plus détaillés : entre 2006 et 2017, le nombre de pages annexées au projet de loi de finances (PLF) et au projet de loi de règlement (PLR) ont augmenté de 46%. Plus de 22 000 pages de documents budgétaires sont élaborées chaque année pour le seul budget de l'Etat⁹.

Le manque de fiabilité à moyen/long terme des projections « toutes APU » paraît plutôt relever de quatre facteurs institutionnels, sur lesquels la France se distingue défavorablement :

- **aucune institution indépendante n'est chargée d'élaborer des trajectoires de long terme**, contrairement à la majorité des pays de l'OCDE étudiés (cf. partie 1.5.) ;
- **les trajectoires pluriannuelles ne s'imposent pas aux lois de financement annuelles** et il n'y a pas de mécanisme de contrôle ou de correction des trajectoires pluriannuelles des finances publiques (cf. partie 1.6.2) ;
- **la complexité et la fragmentation du système de finances publiques**, qui nuit au pilotage global des dépenses publiques, comme relevé par l'OCDE et la Cour des comptes (cf. partie 2) ;
- **les trajectoires de moyen terme ne font pas l'objet d'un échange transpartisan approfondi avant leur adoption**. Elles ne sont pas non plus précédées d'un éclairage neutre et indépendant sur les trajectoires de moyen et long terme (cf. partie 3.2.1).

⁸ *Assessment of the Fiscal Stance Appropriate for the Euro Area*, Comité budgétaire européen, 2020.

⁹ *Rapport d'information relatif à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2019.

1.5. Contrairement à 83% des pays étudiés, la France n'a pas d'organisme indépendant responsable de l'évaluation de la soutenabilité de la dette à long terme

En France, les trajectoires de finances publiques sont exclusivement élaborées par les administrations (Trésor, direction du Budget, direction de la Sécurité sociale). Contrairement à 15 des 18 pays (soit 83%) étudiés par l'OCDE dans un rapport relatif aux institutions budgétaires indépendantes¹⁰, il n'existe pas en France d'entité indépendante chargée d'élaborer de manière autonome des trajectoires de finances publiques complémentaires à celles de l'exécutif. Dans de nombreux pays étrangers, des institutions budgétaires indépendantes établissent des trajectoires de finances publiques de plus long terme, avec plusieurs scénarios intégrant des hypothèses différentes en matière de croissance des dépenses, de croissance économique, de taux d'intérêt ou d'inflation (cf. graphiques présentés en partie 1.1.2.).

En outre les administrations sont peu incitées à consacrer du temps aux enjeux de long terme : les demandes qui leur sont faites par l'exécutif se concentrent davantage sur le court terme (construction des PLF et PLFSS annuels) ou sur l'horizon temporel du quinquennat. Il y a ainsi un nombre réduit de personnes consacrées aux projections de moyen et long terme des finances publiques dans les administrations.

Enfin, les administrations peuvent être incitées à présenter des trajectoires qui permettent d'afficher le respect de certaines règles européennes, même si celles-ci sont parfois difficilement respectables. On constate d'ailleurs que les pays de l'UE qui respectent le moins les règles européennes en matière d'endettement sont aussi ceux qui présentent les programmes de stabilité pluriannuels les moins fiables (cf. tableau 2 *supra*).

La question de la soutenabilité à long terme de la dette publique paraît donc insuffisamment présentée de manière neutre et étayée dans le débat public. Il ressort d'un sondage récent (cf. PJ 4) que 73% des personnes interrogées s'estiment mal informées sur le niveau et le coût de la dette publique en France.

1.5.1. En France, une institution budgétaire indépendante (IBI) au mandat et aux moyens plus réduits qu'ailleurs, avec un positionnement atypique

1.5.1.1. Le Haut conseil des finances publiques, une institution budgétaire créée en 2013 en application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)

Le TSCG demandait notamment que les Etats signataires introduisent dans leur droit national des procédures garantissant le respect d'une « règle d'or », définie comme une règle d'équilibre structurel. Parmi ces procédures, figurait l'existence d'une institution budgétaire indépendante capable d'évaluer la crédibilité des trajectoires pluriannuelles et d'avoir un rôle d'alerte en cas d'écart par rapport à la trajectoire de moyen terme et par rapport aux règles européennes.

Le TSCG a été transposé en droit français par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. Cette loi organique a créé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

¹⁰ *Designing effective independent fiscal institutions*, OCDE, 2017. Les 18 pays étudiés sont l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Corée du Sud, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

Selon le Conseil d'analyse économique¹¹, la mise en place du HCFP en 2013 a permis de réduire le « biais d'optimisme » des prévisions macroéconomiques utilisées pour construire les trajectoires de moyen terme.

Ainsi, pour les prévisions de croissance l'erreur moyenne était avant 2013 de 0,57 points de PIB (0,27 pour les vingt pays de l'OCDE). Depuis 2013 et la création du HCFP, ce biais s'est nettement réduit : le biais de prévision pour le déficit public est passé à 0,06 point de PIB tandis que celui sur la croissance est passé à - 0,05 point.

Pour autant, les programmes de stabilité et les lois de programmation des finances publiques n'ont généralement pas été respectés, même après 2013 (cf. graphiques de la partie 1.2. *supra*).

On constate en particulier que les prévisions en dépenses des LPFP ont été globalement respectées jusqu'en 2014 (LPFP 2011-2014 et 2012-2017) mais qu'en revanche la dépense constatée sur 2015-2017 a conduit à un dépassement marqué de l'objectif de la LPFP 2014-2019 ; la dépense en volume a progressé sur la période de près de 1,2 %, alors qu'elle devait initialement être contenue à environ 0,3 %.

1.5.1.2. Mandat – Le HCFP exerce 2 des 6 fonctions classiques des institutions budgétaires indépendantes

L'OCDE distingue six fonctions classiques d'une institution budgétaire indépendante (IBI) : 1/ analyse de la soutenabilité budgétaire de long terme, 2/contrôle des prévisions ou élaboration de prévisions alternatives, 3/contrôle du respect des règles budgétaire, 4/soutien direct au Parlement pour l'analyse budgétaire, 5/rôle dans l'évaluation du coût des politiques publiques, 6/rôle dans l'évaluation des programmes politiques.

L'institution budgétaire indépendante française (le HCFP, rattaché à la Cour des comptes) a un mandat particulièrement restreint (cf. tableau 3).

Ainsi, le HCFP exerce 2 des 6 fonctions classiques des IBI : le contrôle des prévisions macroéconomiques (le HCFP n'a pas le mandat en revanche de contrôler le réalisme des prévisions budgétaires) et le contrôle du respect des règles budgétaires européennes (mais ce contrôle n'entraîne pas vraiment de conséquences, cf partie 1.6.2).

Le HCFP ne produit pas d'analyse de soutenabilité budgétaire à long terme, alors que 83% des IBI de l'OCDE le font.

¹¹ Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité, septembre 2018, Conseil d'analyse économique.

Tableau 3 : Comparaison des attributions des institutions budgétaires indépendantes

Pays (institution)	Analyse de la soutenabilité budgétaire de long terme	Rôle en matière de prévisions budgétaires ou macro-économiques	Contrôle du respect des règles budgétaires	Soutien direct au Parlement pour l'analyse budgétaire	Evaluation du coût des réformes	Evaluation des programmes politiques
Suède	X	Contrôle	X			
Royaume-Uni (OBR)	X	Production des prévisions	X		X	
Canada	X	Prévision alternative		X	X	
Pays-Bas	X	Production des prévisions		X	X	X
Etats-Unis (CBO)	X	Prévision alternative		X	X	
Italie	X	Contrôle	X	X	X	
France (HCFP)		Contrôle	X			
% des institutions assurant cette fonction *	83%	44% contrôle des prévisions, 28% prévisions alternatives, 11%, production des prévisions.	67%	39%	50%	11% (Australie et Pays-Bas)

*Source : CAFP, sur la base des analyses de l'OCDE. * Les pourcentages portent sur les 18 pays étudiés par le rapport de l'OCDE précité : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Corée du Sud, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.*

1.5.1.3. Positionnement –10% des pays ont fait le choix de rattacher leur institution budgétaire indépendante à leur organisme national d'audit

D'après le rapport précité de l'OCDE, on peut distinguer trois grands types de positionnement pour les institutions budgétaires indépendantes (cf. tableau 4) :

- modèle majoritaire (56%) : institution dédiée et indépendante, rattachée ou non à l'exécutif. Certaines de ces institutions rendent compte à l'exécutif et au Parlement. C'est par exemple le cas de l'OBR ;
- modèle fréquent (33%) : un office parlementaire. C'est le choix fait notamment en Australie, Canada, Etats-Unis (CBO), Mexique, Corée du Sud ;
- modèle résiduel (10%, 2 pays : France et Finlande) – rattachement à l'institution d'audit.

Tableau 4 : Modèles d'institutions budgétaires indépendantes

OECD Country	Institution name	Institutional model		
		Legislative budget office	Fiscal council	Audit institution
Australia	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	○	○
Austria	Fiscal Advisory Council (FISK)	○	●	○
Belgium	High Council of Finance (HRF/CSF)	○	●	○
Canada	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	○	○
Denmark	Danish Economic Council	○	●	○
Finland	Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function - National Audit Office of Finland	○	○	●
France	High Council of Public Finance (HCFP)	○	○	●
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	○	●	○
Italy	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	○	○
Korea	National Assembly Budget Office (NABO)	●	○	○
Mexico	Center for Public Finance Studies (CEFP)	●	○	○
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	○	●	○
Portugal	Portuguese Public Finance Council (CFP)	○	●	○
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility (CBR)	○	●	○
Spain	Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)	○	●	○
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	○	●	○
UK	Office for Budget Responsibility (OBR)	○	●	○
US	Congressional Budget Office (CBO)	●	○	○

Source : OCDE.

Parmi les 26 pays concernés par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), trois, soit 11%, ont fait le choix de placer l'institution budgétaire indépendante auprès de l'organisme national d'audit : la France, la Finlande et la Lituanie¹². Quelques pays ont fait le choix de placer leur IBI auprès de la banque centrale (Autriche, Slovaquie).

1.5.1.4. Moyens et nature des équipes – Des moyens dédiés à l'institution budgétaire indépendante moins élevés en France que dans la plupart des autres pays étudiés

Les membres/la direction des IBI

10 IBI sur 18 étudiés par l'OCDE ont une direction collégiale, 8 ont une direction individuelle.

L'OCDE recommande que le nombre et la durée du mandat des membres des IBI soient limités par la loi. La moitié des dirigeants des IBI ont consacré tout ou partie de leur carrière à la recherche académique. Dans certains pays, les IBI comprennent des membres qui ne sont pas des ressortissants nationaux, afin d'éviter les risques de « *groupthink* » et d'augmenter l'indépendance de ces institutions. Enfin, l'OCDE recommande que la direction/présidence des IBI soit « *une fonction rémunérée et de préférence à temps plein* ».

En France, le HCFP a une direction collégiale et comprend 11 membres, dont 6 qui occupent cette fonction à temps plein (5 magistrats de la Cour des comptes et le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques), et 5 personnalités qualifiées. Le premier président de la Cour des comptes est statutairement le président du HCFP. Les membres du HCFP n'occupent pas cette fonction à temps plein et ne sont pas rémunérés. Le rapport précité de l'OCDE note que leur statut peut être décrit comme « *honoraire* ».

¹² Rapport de la Commission européenne sur l'application du TSCG, février 2017.

Les équipes techniques des IBI

Le dimensionnement des équipes techniques des IBI dépend largement de leur mandat. Ainsi, les IBI qui ont les mandats les plus étendus et l'activité la plus fournie ont aussi les équipes et les budgets les plus importants :

- les trois IBI les plus importantes (CBO américain, CPB néerlandais et NABO coréen) ont un budget annuel supérieur à 10M\$ et une équipe de plus de 100 personnes ;
- 5 IBI (Autriche, Danemark, Italie, Mexique, Espagne) ont un budget compris entre 3 et 7M\$ et une équipe comprise entre 30 et 60 personnes ;
- environ 50% des IBI (dont l'OBR) ont un budget entre 1 et 3 M\$ et une équipe de 5 à 30 personnes ;
- enfin, les 3 plus petites IBI (France, Suède, Irlande) ont un budget inférieur à 1M\$ et une équipe à temps plein de moins de 5 personnes.

Selon son dernier rapport d'activité, en date de 2018, le HFCP dispose d'un secrétariat permanent, composé de cinq hauts fonctionnaires de la Cour des comptes, qui y exercent à temps partiel (soit environ 2 ETP). Le HFCP a un budget annuel d'environ 360 000€ et ne dispose pas de personnel pour effectuer des prévisions à moyen ou long terme indépendantes.

Transparence

Le rapport précité de l'OCDE indique que la grande majorité des institutions budgétaires indépendantes publient la méthodologie sous-jacente de leurs travaux. En France, les avis du HFCP sont publics mais les travaux préparatoires et la méthodologie sous-jacente restent confidentiels et les membres du HFCP ne sont pas autorisés à publier des opinions divergentes. En outre le HFCP n'a pas de capacité d'auto-saisine.

Plusieurs comités publics ont pour tout ou partie un mandat de projection pluriannuelle ou de suivi des dépenses sur une partie du champ des dépenses publiques

Il existe aussi en France des Conseils qui ont notamment pour mandat d'élaborer des trajectoires sur une partie des dépenses publiques : Haut conseil du financement de la protection sociale (3 ETP), Conseil d'orientation des retraites (9 ETP), Haut conseil sur l'avenir de l'assurance maladie (4 ETP), Commission des comptes de la sécurité sociale (1 ETP), Comité d'alerte de l'ONDAM. Le mandat de ces entités est toutefois plus large que la seule élaboration de trajectoires.

1.5.2. Focus sur deux institutions budgétaires indépendantes : le *Congressional budget office* (CBO) et l'*Office for budget responsibility* (OBR)

1.5.2.1. *L'Office for budget responsibility (OBR) est un organisme indépendant dont les 3 membres sont nommés par le Parlement et l'exécutif, qui a un mandat très large en matière de production de trajectoires de finances publiques et d'évaluation du coût des réformes*

L'*Office for Budget Responsibility* (OBR) a été créé en 2010 au Royaume-Uni afin d'améliorer l'analyse de la soutenabilité des finances publiques et de leur performance par rapport aux règles budgétaires, ainsi que d'évaluer les risques pesant sur leur trajectoire. Sa création coïncide avec la décennie de consolidation budgétaire qui a suivi la crise financière.

L'OBR est une institution autonome et indépendante, placée à équidistance du Parlement et du Gouvernement. Il est composé : 1/d'un conseil de surveillance constitué de 3 membres nommés pour un mandat de cinq ans par le ministre des finances, avec un droit de veto du Parlement, ce qui garantit institutionnellement leur indépendance ; 2/ d'une équipe d'environ 30 personnes.

Les agents de l'OBR n'y font pas toute leur carrière et sont généralement des personnes en début/milieu de carrière, issues des administrations responsables des projections financières¹³ (équivalents français de la direction générale du Trésor, de la direction du Budget, de la direction de la sécurité sociale et de l'INSEE). Cette équipe travaille en collaboration avec les administrations.

L'OBR a quatre fonctions principales :

- **1. élaborer des prévisions macro-économiques et budgétaires.**

L'OBR réalise lui-même des prévisions économiques et budgétaires. Ses prévisions économiques, à horizon de cinq ans, sont publiées deux fois par an dans l'*Economic and Fiscal Outlook* à l'occasion des événements budgétaires (*Spending Review* et *Budget*), et fondées sur un modèle macroéconomique qui s'appuie sur les données de l'institut statistique, l'*Office for National Statistics*. Le Gouvernement a conservé au ministère des finances la capacité à réaliser des prévisions et il conserve la faculté de réaliser ses propres trajectoires s'il le souhaite. Toutefois, depuis 2010, le Gouvernement a toujours choisi de s'appuyer sur les prévisions de l'OBR pour voter les lois financières.

- **2. évaluer les performances du gouvernement par rapport aux règles budgétaires** (cf. figure suivante).

Actuellement, il existe deux jeux de règles budgétaires contre lesquelles l'OBR mesure la performance des finances publiques (ces examens de l'OBR n'emportent aucune conséquence juridique sur la procédure législative budgétaire).

Un jeu de règles élaboré en janvier 2017 par l'ancien Chancelier conservateur P. Hammond, approuvé et voté par le Parlement :

- un objectif de long-terme : la balance budgétaire devait être à l'équilibre ou en surplus d'ici à 2024-25 ;
- un mandat de court terme: le déficit structurel, défini comme l'emprunt net du secteur public corrigé des variations cycliques, devait s'établir sous 2 % de PIB d'ici à 2020-21 ;
- une cible supplémentaire de politique budgétaire : la dette nette du secteur public en part de PIB devait diminuer en 2020-21 et sur les années suivantes.

Ces règles ayant une portée indicative, elles ne sont pas respectées par les lois de finances, sans que cela n'implique de conséquences juridiques pour le gouvernement, la loi la plus récente l'emportant sur la loi antérieure.

Ces règles de portée législative ont, de fait, été remplacées par celles, de nature politique, définies dans le programme électoral de 2019 du Parti conservateur:

- règle d'équilibre de la balance courante : la balance courante doit être à l'équilibre ou en surplus lors de la 3^{ème} année de la période de prévision à 5 ans ;
- règle d'investissement maximum : l'investissement net du secteur public ne doit pas dépasser 3 % de PIB en moyenne sur la période de prévision à 5 ans ;
- règle de la charge de la dette : la dette en part de PIB doit diminuer sur la période de prévision si la charge de la dette excède 6 % des recettes primaires sur une longue période.

¹³ Le directeur de l'OBR de 2010 à 2020, Robert Chote, auditionné par la Commission, a souligné l'importance d'avoir dans le staff des agents qui ont participé à l'élaboration des budgets au sein des administrations et en connaissent les rouages.

Graphique 9 : Exemple de travaux de l'OBR en matière de suivi du respect des règles budgétaires selon plusieurs hypothèses macro-économiques (optimistes, médianes, pessimistes)

Implications for Budget targets

	March	Upside	Central	Downside
Current budget rule: balanced by 2022-23	✓	✓	✗	✗
Investment rule: net investment no more than 3% on average	✓	✗	✗	✗
Debt-interest-to-revenue ratio: interest costs no more than 6% of revenue	✓	✓	✓	✓

Source : *Fiscal sustainability report, 2020, OBR.*

- **3. examiner les coûts budgétaires de la politique du gouvernement ;**
- **4. évaluer la viabilité à long terme des finances publiques.**

La soutenabilité de la dette est évaluée annuellement par l'OBR, qui publie dans son *Fiscal sustainability report* des projections à horizon de 50 ans, basées sur les prévisions de l'*Economic and fiscal outlook*. Les indicateurs retenus pour évaluer la soutenabilité de la dette sont les recettes et les dépenses totales du secteur public, l'emprunt net du gouvernement et la dette nette ; l'OBR y identifie également les différents risques pesant sur la trajectoire des finances publiques (risques macroéconomiques et financiers, risques pesant sur les recettes et les dépenses, risques sur les intérêts et le financement de la dette, risques de politique budgétaire). Ce rapport est présenté chaque année par le ministre des finances devant le Parlement. En octobre 2015, le Parlement britannique a souhaité élargir le mandat de l'OBR en lui demandant de produire au moins une fois tous les deux ans un rapport qui évalue les risques budgétaires (approche de *risk management*). Le gouvernement doit y répondre officiellement au cours de l'année suivante.

L'évaluation administrative et politique de la performance de la dépense publique est prise en charge respectivement par :

- le **National Audit Office (NAO)**, équivalent de la Cour des comptes, est un organisme indépendant chargé d'évaluer les dépenses publiques, en auditant les comptes de chaque département du gouvernement et en publiant des rapports sur l'efficacité des dépenses publiques. Le NAO est supervisé par le comité parlementaire *Public Accounts Committee*, qui approuve son budget et choisit ses membres non exécutifs ainsi que ses auditeurs externes ;
- le **comité des comptes publics (Public Accounts Committee ou PAC)** est un comité de la Chambre des communes britannique, chargé de superviser les dépenses publiques et de s'assurer de leur efficacité et de leur efficience. Le comité n'examine pas les dépenses des autorités locales ou des forces de police.

1.5.2.2. Le Congressional budget office (CBO) est un organisme indépendant placé auprès du Congrès, qui a un mandat très large en matière de projections économiques et budgétaires à moyen et long terme et en matière d'évaluation

De manière préalable, il convient de rappeler que le CBO opère dans un contexte institutionnel différent du contexte français (cf. encadré).

Encadré 2 : Procédure budgétaire annuelle aux Etats-Unis

La Constitution américaine dote le Congrès d'une totale autonomie dans la préparation, l'examen et l'adoption des lois de finances et des règles budgétaires. Cette autonomie est d'autant plus importante que la nature présidentielle du régime prive le pouvoir exécutif de leviers d'influence sur la procédure budgétaire, à l'exception notable du pouvoir de veto du président. **La procédure budgétaire américaine est singulière et très différente de celle qui prévaut en France** : la totalité des recettes et les principaux programmes sociaux (retraites – Social Security, santé – Medicare et Medicaid) sont autorisés de manière permanente et ne font pas l'objet d'un débat parlementaire annuel.

La procédure budgétaire annuelle ne concerne que les dépenses discrétionnaires (en moyenne un quart des dépenses fédérales totales, soit 5 % du PIB), qui correspondent aux crédits dévolus aux ministères et agences fédéraux ainsi qu'à un petit nombre de programmes sociaux de faible importance (coupons alimentaires, aides au logement, etc.).

La procédure budgétaire annuelle n'est encadrée par aucune mesure de rationalisation semblable à celles qui existent dans la Constitution française (par exemple l'article 47).

Depuis 1976, le *Congressional Budget Office* est une agence d'évaluation économique et budgétaire du Congrès, qui en régit le fonctionnement et le budget. Appartenant au pouvoir législatif, le CBO est totalement indépendant du pouvoir exécutif et ne participe pas aux travaux du département du Trésor, du département du Travail (chargé des statistiques de l'emploi et des prix), du département du Commerce (chargé de la comptabilité nationale) ni de l'*Office of Management and Budget* (équivalent du ministère chargé du budget et de la fonction publique fédérale, placé au sein de la Maison-Blanche). Des dialogues et interactions limités sont néanmoins possibles dans le cadre de travaux universitaires ou statistiques.

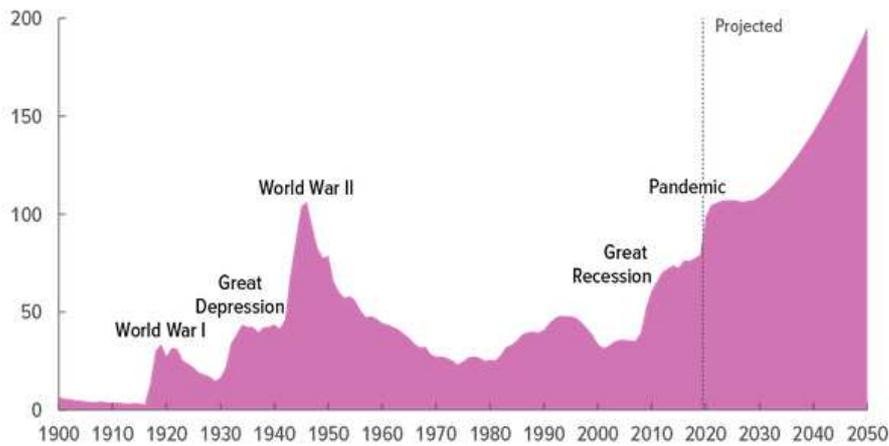
Le CBO produit quatre grands types de travaux :

- **1. des projections économiques et budgétaires à moyen et long termes** (cf graphiques) qui viennent alimenter le débat budgétaire ainsi que les autres administrations ou agences publiques (département du Trésor, Fed, etc.).

Le CBO publie chaque année deux rapports présentant ses projections de finances publiques à moyen et long termes (horizons de 10 et 30 ans). En parallèle, il procède plusieurs fois par an à des prévisions économiques de court, moyen et long terme et réévalue à cette occasion les paramètres structurels (élasticités, hypothèses démographiques, taux de croissance du PIB potentiel) utilisés dans ses projections. Les dispositions législatives encadrant ses travaux imposent au CBO de bâtir ses prévisions sur des hypothèses (i) de législation inchangée (et non de politique inchangée¹⁴), (ii) d'une croissance annuelle des dépenses discrétionnaires équivalente à celle de l'inflation et non sur celle de la croissance du PIB. Ce cadre sert théoriquement à circonscrire les aléas découlant de choix politiques dans les travaux de prévision, mais aboutit parfois une trajectoire de dépenses peu réaliste pour certains postes de dépenses car l'évolution projetée des dépenses est sans relation avec la croissance démographique ;

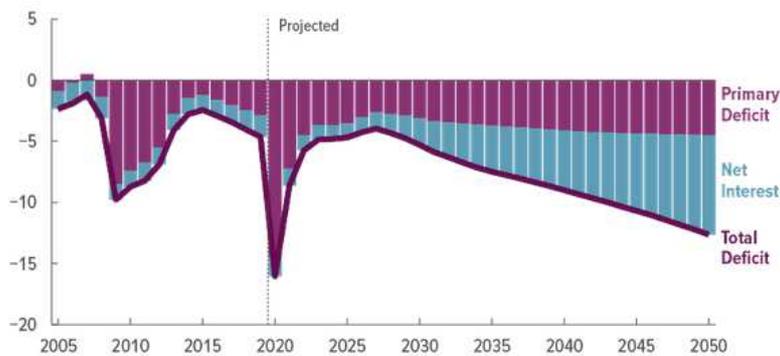
¹⁴ Cette hypothèse peut avoir une influence importante lorsque certaines réformes de nature fiscale comprennent des dispositions amenées à expirer, mais qui sont souvent consensuelles et reconduites périodiquement sans ajustement ni débat significatif. Malgré cette contrainte, le CBO réalise régulièrement des prévisions à politique inchangée, soit à la demande des commissions financières ou bien dans le cadre de travaux annuels thématiques.

Graphique 10 : Exemple de travaux du CBO – Projection à 2050 de la dette fédérale (en % du PIB)



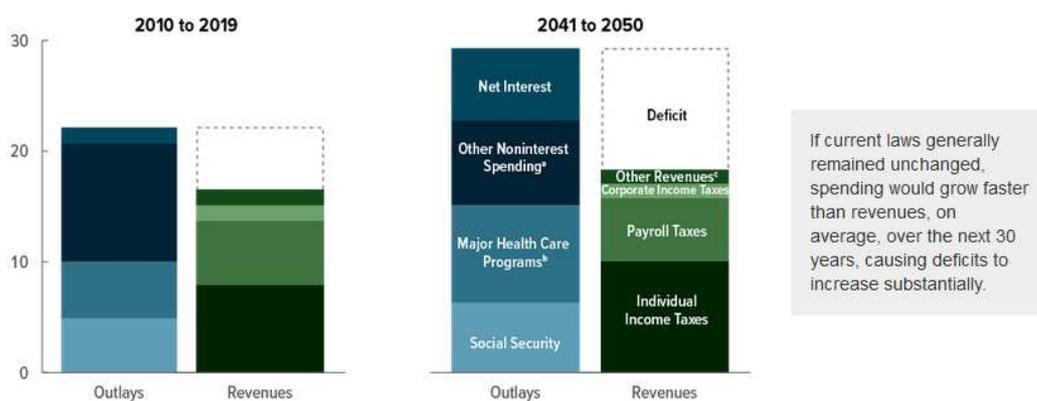
Source : 2020 Long-term budget outlook, CBO, septembre 2020.

Graphique 11 : Exemple de travaux du CBO- Projection à 2050 du déficit fédéral (en % du PIB)



Source : 2020 Long-term budget outlook, CBO, septembre 2020.

Graphique 12 : Exemple de travaux du CBO – Évolution d’ici 2050 des dépenses et des recettes fédérales, à politique inchangée



Source : 2020 Long-term budget outlook, CBO, septembre 2020.

- **2. des études d'impact économique et budgétaire à moyen terme (horizon de 10 ans) sur le solde budgétaire pour de nombreux textes**; ce travail peut être rendu obligatoire par des dispositions législatives (notamment pour les lois fiscales), demandé par la commission du budget (en particulier dans le cadre de travaux préparatoires) ou, à défaut, effectué a posteriori. Si elle n'a pas un caractère obligatoire, cette évaluation peut être indispensable à l'adoption d'un texte si une limite de dépenses est définie (plafonds de dépenses pluriannuels, coût maximal prédéterminé dans des négociations, etc.);
- **3. des études de fond ou universitaires** (y compris sous forme de documents de travail) pour (i) actualiser et appuyer les travaux réguliers (ré-estimation des paramètres des modèles, etc.), ou (ii) faire suite à une demande du Congrès (rapports récents sur l'impact du changement climatique ou d'une augmentation du salaire minimum);
- **4. des évaluations économiques et/ou budgétaires périodiques prescrites par la loi** (par exemple sur la performance des programmes militaires ou sur l'impact budgétaire *ex post* des programmes d'aide aux banques lors de la crise financière de 2008).

Il est à noter que le CBO ne formule pas de recommandations, y compris au cours d'auditions parlementaires, et n'est pas consulté pour orienter les choix budgétaires.

Les évaluations, les hypothèses de travail et les différents modèles utilisés par le CBO sont largement rendus publics. L'institution dialogue régulièrement avec l'équivalent américain de la Cour des comptes (le *Government Accountability Office*, agence placée auprès du Congrès), les *think tanks* spécialisés dans les finances publiques et les différentes communautés d'experts (économistes, experts en politiques sociales, militaires, etc.).

La tutelle du CBO est exercée conjointement par la commission du budget de chaque chambre, le président de la commission contrôlant les demandes et le droit de tirage sur les travaux du CBO. Ainsi, sauf exceptions, un groupe parlementaire doit nécessairement contrôler l'une des deux chambres s'il espère pouvoir demander au CBO d'évaluer le coût d'une proposition de loi.

Le directeur du CBO est nommé pour une période de quatre ans renouvelables sans limite par le *Speaker* de la Chambre des Représentants et le président *pro tempore* du Sénat sur avis informel des commissions du budget des deux chambres. Lorsque les chambres sont contrôlées par des majorités différentes, l'avis du Sénat (chambre haute) prévaut, notamment du fait de son poids prépondérant dans les débats budgétaires. Le directeur du CBO est théoriquement révoqué par une résolution adoptée par la Chambre des Représentants et le Sénat; pour autant, les changements de majorité au Congrès n'ont jusqu'à à présent jamais entraîné de renvoi d'un directeur en cours de mandat.

Le CBO revendique une neutralité stricte qui se traduit par des obligations déontologiques et une obligation de transparence financière applicables à l'ensemble du personnel de l'agence voire de leur famille proche. Sur le plan méthodologique, ce principe conduit les équipes du CBO à confronter leurs travaux dans les enceintes universitaires traditionnelles et à publier la liste des experts sollicités pour des travaux précis.

1.6. Par rapport aux autres pays, la France a des règles de gestion des finances publiques trop annuelles et prenant peu en compte la dimension patrimoniale

1.6.1. Certains pays ont adopté des règles d'or juridiquement contraignantes (règle d'endettement ou règle d'équilibre), d'autres ont des règles « coutumières », assises sur un fort consensus politique

En matière de règles, on peut distinguer schématiquement trois groupes de pays (cf. tableau 5 infra) :

- les pays ayant adopté des règles pluriannuelles contraignantes, soit du fait de normes juridiques suprêmes (Allemagne, Autriche) soit du fait de consensus politiques forts (Suède, Royaume-Uni) ;
- les pays sans cadre pluriannuel contraignant, avec toutefois un objectif d'équilibre fixé par la Constitution : Italie, France, Suisse ;
- les pays sans cadre pluriannuel contraignant et sans objectif juridique d'équilibre : Canada, Etats-Unis.

1/Pays ayant adopté des règles pluriannuelles contraignantes, soit du fait de normes juridiques soit du fait de consensus politiques

En Allemagne, la règle du *frein à l'endettement*, introduite en 2009, dans la Loi fondamentale (articles 109 et 143) , prévoit que le déficit structurel fédéral ne peut dépasser 0,35 % du PIB à partir de 2016 et que les budgets structurels des Länder doivent être équilibrés à l'horizon 2020. Cette règle fixée au niveau constitutionnel, a remplacé la règle précédente du « Schwartz Null », qui proscrivait tout déficit.

Elle est accompagnée de mesures de flexibilité pour prendre en compte les aléas. Les périodes de croissance ou de récession, mais aussi les circonstances exceptionnelles, définies par la Cour constitutionnelle fédérale, peuvent permettre la suspension de ces règles. En dehors de ces exceptions, l'écart entre le solde structurel maximal de 0,35 % et le solde structurel effectif de l'État fédéral est enregistré sur un « compte notionnel de contrôle ». Si le solde débiteur dépasse 1,5 % de PIB, alors le Gouvernement doit élaborer un plan d'ajustement. Enfin, un Conseil de stabilité est créé, chargé de suivre l'exécution des budgets de l'État fédéral et de chaque land.

L'Autriche a consacré constitutionnellement en 2007 un « cadre budgétaire pluriannuel », effectif depuis 2009, prévoyant des plafonds « glissants » sur un et quatre ans pour les dépenses de l'État fédéral. De nombreuses dépenses (indemnités de chômage, contributions aux caisses de sécurité sociale) peuvent cependant varier selon la conjoncture économique.

La Suède dispose d'un cadre infraconstitutionnel pluriannuel chiffré, appelé « modèle cadre ». Le gouvernement doit respecter deux règles pluriannuelles lorsqu'il élabore le projet de budget : le plafond de dépenses triennal et l'« objectif de surplus » qui impose de dégager un excédent de 1 % du PIB sur l'ensemble d'un cycle économique. Ces trajectoires pluriannuelles font généralement l'objet d'un fort consensus politique (la dernière trajectoire à 8 ans a été votée par 80 % des partis politiques. Dotée de ce cadre et de réformes structurelles (cf. partie 3), la Suède a dégagé des excédents entre 1997 et 2008.

Au Royaume-Uni, les règles en vigueur de fait, si ce n'est dans les textes, sont les règles de nature politique définies dans le programme électoral de 2019 du Parti conservateur :

- règle d'équilibre de la balance courante : la balance courante doit être à l'équilibre ou en surplus lors de la 3^{ème} année de la période de prévision à 5 ans ;
- règle d'investissement maximum : l'investissement net du secteur public ne doit pas dépasser 3 % de PIB en moyenne sur la période de prévision à 5 ans ;
- règle de la charge de la dette : la dette en part de PIB doit diminuer sur la période de prévision si la charge de la dette excède 6 % des recettes primaires sur une longue période.

2/Pays sans cadre pluriannuel contraignant, avec toutefois un objectif d'équilibre fixé par la Constitution

En France, l'article 34 de la Constitution fixe l'objectif d'équilibre des comptes publics mais il n'existe pas de mécanisme contraignant, juridique ou politique, pour réaliser cet objectif (cf. partie 1.6.2).

L'Italie a modifié en 2014 sa constitution en prévoyant une règle d'or : « L'État respecte l'équilibre entre recettes et dépenses » (article 81). Cette mesure, touchant non seulement l'État central, mais aussi toutes les collectivités locales, a été adoptée au moment de la présentation du récent plan de maîtrise des dépenses dans le cadre du programme de stabilité (augmentation de la TVA, taxe sur les hauts revenus, baisse des dépenses publiques). Cette règle d'équilibre permet cependant de présenter un budget en déséquilibre dans les deux cas suivants : des phases fortement dégradées du cycle économique ; un état de nécessité ne pouvant conditionner des décisions budgétaires ordinaires. Pour reconnaître une telle situation exceptionnelle, un vote à la majorité absolue des deux chambres (Chambre des députés et Sénat) est requis.

En Suisse, en 2001, la Confédération helvétique a adopté **par votation populaire**, l'inscription dans sa Constitution de l'équilibre budgétaire : « La Confédération équilibre à terme ses recettes et ses dépenses » (article 126), et ce dans un objectif de « frein aux dettes ». Toutefois, la prise en compte de la situation économique permet d'y déroger et de créer du déficit.

3/Pays sans cadre pluriannuel contraignant et sans objectif juridique d'équilibre

Aux Etats-Unis, la majorité des États fédérés ont inscrit dans leur constitution des mesures d'équilibre des finances publiques (ex : la proposition 13 adoptée en 1978 dans l'État de Californie et qui limite le taux d'imposition maximal sur les propriétés à 1 %) mais la Constitution américaine ne prévoit rien à ce sujet. De nombreuses propositions d'amendement ont été déposées à la fin des années 1980 et au début des années 1990 pour intégrer des règles juridiques plus contraignantes au niveau fédéral, certaines allant jusqu'à prévoir l'interdiction d'augmenter les impôts en dehors d'une majorité qualifiée (en dehors de circonstances exceptionnelles comme la guerre). En 1985, le Congrès américain a adopté une loi relative à l'équilibre budgétaire fédéral, **la loi Gramm-Rudman-Hollings**. Le principe de la loi était d'introduire un **mécanisme automatique** dans le budget fédéral, au cas où deux branches du pouvoir n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur un plan d'élimination du déficit. Elle imposait des plafonds annuels pour le déficit budgétaire. En cas de non-respect par le Congrès de ces plafonds annuels, le président des États-Unis devait procéder à des **coupes automatiques** dans les différents programmes dans des proportions définies dans la loi. Elle a été, dans les faits, rarement appliquée : de nombreuses dépenses fédérales (sauvetage d'organismes financiers, vote de dépenses exceptionnelles hors du cadre défini par la loi) étaient de facto exclus du périmètre de la loi, la rendant inefficace et inutile pour réduire le déficit. Cette loi a finalement été déclarée inconstitutionnelle par la Cour Suprême à la fin des années 80.

Le Canada se distingue également par une absence de règles strictes et d'objectifs juridiques au niveau fédéral. On retrouve en revanche des règles, parfois fort strictes, au niveau des états fédérés.

Tableau 5 : Comparaison internationale des « règles d'or »

Pays	Type de norme	Description de la norme	Niveau de norme	Pluriannualité	Exceptions selon le type de dépenses	Mécanisme de compensation/Clause de sortie
Royaume-Uni	Norme en objectifs de dette	Au cours, d'un cycle économique endettement uniquement pour investissement / Limite de la dette publique nette à 40% du PIB	Code de stabilité budgétaire (réglementaire)	Oui, cycle économique	Oui	Oui/Non
Autriche	Norme en dépenses	« Cadre budgétaire pluriannuel » prévoyant des plafonds « glissants » sur un et quatre ans pour les dépenses de l'État fédéral	Constitution	Oui, plafonds glissants	Non	Oui/Oui
Allemagne	Norme en déficit / « frein à l'endettement »	Déficit structurel fédéral maximum de 0,35 % du PIB / Budgets structurels des Länder équilibrés à l'horizon 2020	Constitution	Non	Oui	Oui/Oui
Suisse	Norme en dépenses/ « frein à l'endettement »	« La Confédération équilibre à terme ses recettes et ses dépenses »	Constitution	Non	Non	Oui/Oui
Suède	Norme en dépenses et en solde	Plafond de dépenses triennal / « objectif de surplus » qui impose de dégager un excédent de 1 % du PIB sur l'ensemble d'un cycle économique	Infra constitutionnel	Oui, plafond triennal	Non	Oui/Non
Italie	Norme en dépenses	Règle d'équilibre sur les dépenses de l'État et des collectivités territoriales	Constitution	Non	Non	Non/Oui
Canada	Successivement norme en solde, en dépense, puis en trajectoire de dette/PIB	Depuis 2019, réduire le ratio dette / PIB du budget fédéral. Les provinces peuvent décider de règles budgétaires propres (ex : loi sur l'équilibre budgétaire du Québec)	Infra législatives (non contraignantes)	Oui mais non obligatoire	Non	Non/Non
Etats-Unis	Norme en dépenses	Plafond pluriannuel des dépenses des agences fédérales. Règle obligeant à gager toute nouvelle dépense (PAYGO)	Budget Control Act de 2011 et lois ordinaires. Dans les faits, non contraignant, et peu respecté	Oui (plafond sur 10 ans)	Oui (plafonds hors programmes sociaux et différenciés par nature)	Oui/Non

Source : CAFP.

1.6.2. En France, des règles pluriannuelles non contraignantes

1.6.2.1. Plusieurs textes financiers comportent des trajectoires pluriannuelles

Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, plusieurs dispositifs pluriannuels ont été créés et progressivement enrichis :

- rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF), annexé au PLF. Il comporte une présentation des *« perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs »* (article 50 de la LOLF) ;
- lois de programmation pluriannuelles sectorielles ;
- lois de programmation pluriannuelles des finances publiques (LPFP) avec des objectifs de progression de dépenses globales (révision constitutionnelle de 2008, article 34 de la Constitution : *« 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. »*) ;
- programmes de stabilité (PSTAB), dans le cadre des engagements européens (TSCG¹⁵ 2012) ;
- déclinaison par administration publique des objectifs de progression des dépenses globales (LPFP 2014).

1.6.2.2. Les différentes trajectoires pluriannuelles n'ont pas de caractère contraignant

Les trajectoires pluriannuelles n'ont pas de caractère contraignant et les mécanismes de contrôle et de correction qui ont été mis en place dans le cadre du TSCG pour renforcer leur contrôle et suivi se sont révélés peu efficaces.

Ainsi, en mai 2014, le HCFP a déclenché le mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012. Ce déclenchement n'a pas été suivi de mesures pour corriger la trajectoire : le Gouvernement a présenté une nouvelle loi de programmation en décembre 2014, avec une nouvelle trajectoire, sans proposer de mesures de correction pour revenir à la trajectoire initiale.

Le rapport d'information de la MILOLF précité considère ainsi qu'il est *« devenu nécessaire de mieux prendre en compte la dimension pluriannuelle et consolidée de nos comptes publics dans la LOLF en améliorant l'articulation entre les lois de finances et la loi de programmation des finances publiques et en améliorant l'information du Parlement sur la stratégie pluriannuelle des finances de l'État. »*

Il n'existe pas de mécanisme qui permette de suivre, d'année en année, si les différentes sphères publiques ont respecté les objectifs de dépense inscrits en loi de programmation des finances publiques : depuis la loi de programmation des finances publiques 2014, des objectifs de dépenses par administration publique sont votés mais ils ne font pas l'objet d'un suivi annuel.

¹⁵ Parmi les stipulations du TSCG figurent des règles relatives au solde structurel des États signataires à moyen terme et en particulier l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel qu'ils doivent atteindre en suivant une «trajectoire d'ajustement ». De même, le traité fixe des règles relatives à l'évolution du ratio de dette publique. Ces prescriptions guident la définition de la programmation pluriannuelle à moyen terme des finances publiques.

Par ailleurs, une révision constitutionnelle serait nécessaire pour rendre ces trajectoires pluriannuelles contraignantes et pour en permettre un véritable contrôle juridictionnel (cf. PJ n°3). En effet, le Conseil constitutionnel se borne en matière budgétaire à un contrôle d'erreur manifeste, en laissant une importante marge de manœuvre au législateur sur les matières fiscale et budgétaire.

Une Commission présidée par M. Michel Camdessus avait été installée en 2010 par le Gouvernement afin de proposer des réformes de gouvernance permettant d'assurer un meilleur respect de l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques (article 34 de la Constitution), cf. encadré 3.

Encadré 3 : Résumé du rapport dit « Camdessus », 2011

Le rapport dit Camdessus, du nom de son président, avait identifié trois défauts principaux de la gouvernance des finances publiques : l'absence d'un « *instrument assurant la primauté sur les lois financières annuelles des lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre* », le faible contrôle juridictionnel du Conseil constitutionnel sur les lois financières et l'absence d'un instrument permettant un vote du Parlement sur les engagements européens de la France.

La Commission Camdessus avait notamment fait les propositions suivantes :

- introduire dans la Constitution et au niveau organique les changements nécessaires pour que le Parlement puisse adopter une loi-cadre de programmation des finances publiques (LCPFP), qui primerait sur les LF et les LFSS. Ce texte pluriannuel fixerait, en euros constants, pour chaque année de la période de programmation: (i) le plafond des dépenses de l'État et le plafond du niveau des dépenses de la sécurité sociale; (ii) le plancher des recettes de l'État et de la sécurité sociale.
- tout écart négatif entre l'exécution annuelle et la trajectoire prévue devrait être compensé, soit avant le terme de l'exercice, soit sur les deux exercices suivants.
- le Parlement voterait les plafonds globaux des dépenses et de planchers des mesures nouvelles en recettes, dans une perspective pluriannuelle. Il relèverait de la discrétion du législateur d'inscrire dans le rapport annexé à la LCPFP la date à laquelle l'objectif d'équilibre des comptes est prévue ;
- créer un comité budgétaire indépendant et améliorer l'évaluation des dépenses et des recettes.

Le Conseil constitutionnel aurait pu contrôler le respect des LCPFP. Un projet de loi constitutionnelle a été déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en mars 2011 pour mettre en œuvre ces recommandations. L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté le projet de loi constitutionnelle dans les mêmes termes en juillet 2011 mais le projet de révision constitutionnelle n'a pas été mené à son terme.

La plupart des pays qui se sont dotés de normes budgétaires pluriannuelles ont mis en place des mécanismes pour suivre leur respect. Ainsi, dans certains pays, le contrôle juridictionnel sur les lois de finances est étroit (Allemagne, Pays-Bas notamment) et s'étend au contrôle du respect des règles budgétaires nationales ou européennes.

Ainsi, l'Allemagne, pour appliquer sa règle du frein à l'endettement, a un « compte de contrôle » pluriannuel, sur lequel sont imputés les déficits supérieurs à -0,35% du PIB. Quand le compte de contrôle atteint 1 % du PIB, le Bund a une obligation légale de le réduire, mais uniquement dans les périodes de reprise (définie comme les années où l'*output gap* se réduit). Cette réduction est prévue par pas de 0,35 % du PIB maximum. L'enregistrement du crédit/débit dans le compte de contrôle a lieu en mars de l'année suivant l'exécution du budget, et peut être continuellement actualisé selon les révisions de la croissance réelle ou potentielle jusqu'au 1^{er} septembre. L'objectif est d'interdire que le compte de contrôle puisse dépasser 1,5 % du PIB.

En Suède, la règle d'or budgétaire consiste à mettre en œuvre une cible d'excédent budgétaire sur la durée d'un cycle de 8 ans glissant. Celle-ci est fixée à 0,33% du PIB, avec une deuxième cible exprimée en dette brute, qui doit se situer à 35% du PIB, avec une marge de fluctuation de +/-5% (donc dans l'intervalle de 30 à 40% du PIB). L'ambition de ce mécanisme est de rester proche de 35%, mais de s'autoriser une certaine amplitude en cas de fluctuations conjoncturelles importantes. Si, comme c'est le cas actuellement en raison de la crise du Covid-19, la cible de dette dépasse l'intervalle de 30 à 40% du PIB, le gouvernement doit présenter des explications au Parlement et décrire sa stratégie pour revenir progressivement vers le point d'ancrage, à savoir les 35% du PIB.

Aux Pays-Bas, afin d'assurer le contrôle des dépenses publiques, le gouvernement utilise des plafonds de dépenses pluriannuels convenus en début de législature (pour 4 ans) sur la base d'une évaluation des dépenses publiques anticipées en lien avec le programme du nouveau gouvernement. Un plafond est fixé pour chaque secteur, exprimé en euros réels (corrigés de l'inflation) plutôt qu'en pourcentage du PIB. Les estimations du CPB (institution budgétaire indépendante) sont généralement utilisées comme références. Tout dépassement de dépenses dans un secteur concerné doit être compensé au sein de ce secteur. Seul le gouvernement peut décider d'un transfert entre les secteurs.

En Autriche, un « cadre budgétaire pluriannuel », effectif depuis 2009, prévoit au sein d'un pacte interne de stabilité, des plafonds « glissants » sur un et quatre ans pour les dépenses de l'État fédéral, des Länder et des communes. Le cadre pluriannuel adopté en 2017 prévoit que les budgets doivent être équilibrés ou en excédent sur la période (pour l'Etat fédéral, le déficit maximum est ainsi fixé à -0,45% du PIB nominal). L'État fédéral, les Länder et les communes peuvent temporairement dépasser l'objectif globalement, à hauteur respectivement de 0,25, 0,15 et 0,1 % du PIB. Mais l'objectif doit être atteint en moyenne sur l'ensemble de la période. Un mécanisme de sanction garantit les obligations de stabilité (le comité d'arbitrage décide à l'unanimité).

1.6.3. La France a de nombreuses règles annuelles, dont l'existence est indispensable faute de véritable règle pluriannuelle, mais qui peuvent avoir des effets pervers

Les principales règles de pilotage des dépenses publiques en France sont annuelles (cf. partie 2.1). Leur existence est nécessaire, faute de véritable outil de pilotage pluriannuel contraignant. Pour autant ces règles peuvent avoir des effets pervers.

Ainsi, des règles uniquement annuelles ne sont pas forcément propices aux réformes structurelles, dont les résultats économiques et budgétaires ne sont visibles qu'après plusieurs années. Ce court-termisme peut aussi être contre-productif, en focalisant les efforts sur les dépenses les plus pilotables, même lorsqu'elles sont bénéfiques pour la croissance (éducation, investissement, recherche) ou en créant des dépenses supplémentaires à long terme¹⁶.

En outre le pilotage essentiellement annuel de nos finances publiques peine à donner de la visibilité aux agents économiques et aux gestionnaires sur les trajectoires de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques. Or cette visibilité est essentielle pour construire des réformes structurelles ou pour piloter des dépenses publiques qui ont une forte rigidité (masse salariale par exemple).

¹⁶ Ce mécanisme a été démontré, pour certains partenariats publics-privés, par l'Inspection générale des finances dans un rapport de 2012 dédié aux Partenariats publics privés (PPP). Il paraît possible aussi concernant les schémas d'emplois annuels, lorsque ceux-ci conduisent à des externalisations *in fine* plus coûteuses. Le même mécanisme est à l'œuvre concernant les dépenses de prévention en santé, plus faibles en France qu'ailleurs.

Enfin, le pilotage annuel ne permet pas de lisser la stratégie de finances publiques sur l'ensemble d'un cycle économique. Selon une étude réalisée par France Stratégie¹⁷, en France, depuis les années 1980, l'orientation budgétaire a été la plupart du temps acyclique ou pro-cyclique. En dehors de très rares occasions, la France n'a pas profité des périodes économiques favorables pour consolider ses dépenses publiques.

1.7. Des indicateurs de pilotage qui prennent peu en compte la dimension patrimoniale et la soutenabilité de long terme

Contrairement à certains pays étudiés, la France n'utilise pas d'outils de pilotage patrimoniaux (les indicateurs patrimoniaux existent mais sont peu utilisés) et n'a pas de règles de gouvernance des finances publiques qui prennent en compte explicitement la soutenabilité des dépenses publiques dans ses différentes dimensions.

Au Royaume-Uni, le montant maximum de dette (40% du PIB) est exprimé en dette nette, c'est-à-dire la dette moins les actifs. C'est une manière de prendre en compte la nature de la dette afin d'identifier si elle sert à acquérir des actifs ou si elle sert à financer les dépenses courantes.

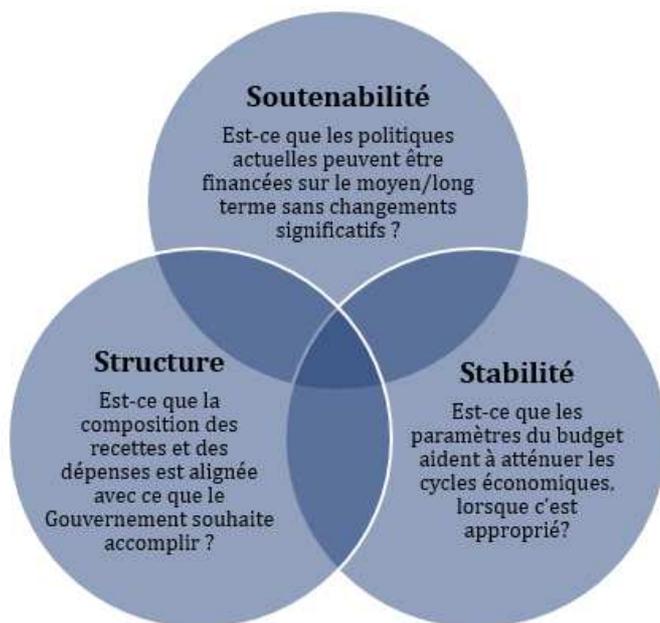
Les Pays-Bas élaborent un indicateur de soutenabilité des finances publiques, dans le même esprit que l'indicateur de soutenabilité élaboré par la Commission européenne. Cet indicateur prend en compte les futures recettes fiscales et les dépenses publiques, ainsi que les effets du vieillissement de la population et l'augmentation anticipée des dépenses de santé. Ce solde de soutenabilité est un outil d'aide à la décision en matière d'ajustement des dépenses et des impôts. En cas d'excédent, il est ainsi possible d'augmenter les dépenses publiques et/ou de réduire la fiscalité sans que la dette publique ne soit impactée à long terme.

En 2019, **le Japon** a installé un conseil dont le mandat consiste à s'assurer que le système de sécurité sociale pourra bénéficier à tous, dans le contexte d'une fertilité en baisse et d'une population vieillissante (« All-Generation Social Security Study Council»). Suite aux travaux de ce conseil, en décembre 2020, le gouvernement a décidé d'augmenter de 10 à 20% le reste à charge pour les dépenses de santé des plus de 75 ans qui ont un revenu annuel supérieur à 16 000€/an.

En Nouvelle-Zélande, les règles de gouvernance des finances publiques prennent en compte explicitement les enjeux de soutenabilité au sens large, y compris la soutenabilité au sens de la préservation du bien-être des générations futures. La Nouvelle-Zélande a résumé en trois mots son approche d'une politique budgétaire responsable : soutenabilité, stabilité et structure.

¹⁷ France Stratégie, *Dette déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?* Juillet 2016.

Graphique 15 : Dimensions d'une politique budgétaire responsable, selon la Nouvelle-Zélande



Source : An introduction to New Zealand's Fiscal policy framework, direction du Trésor néo-zélandais.

Afin de répondre aux enjeux de soutenabilité, le gouvernement néo-zélandais doit :

- maintenir des niveaux de dette publique prudents ;
- s'assurer qu'en moyenne les dépenses n'excèdent pas les recettes ;
- avoir un niveau d'actifs publics net suffisant pour amortir les chocs ;
- gérer les risques budgétaires prudemment ;
- prendre en compte l'impact potentiel de la stratégie budgétaire sur les générations présentes et futures.

2. Des gouvernances de finances publiques différentes selon les pays, la France se caractérisant par une certaine complexité

2.1. La France se distingue par une fragmentation importante des finances publiques

Dans une note dédiée au système budgétaire français (*Revue du système de finances publiques en France*, 2018) l'OCDE identifiait quatre domaines dans lesquels les pratiques de la France ne sont pas totalement conformes à celles des autres pays avancés de l'OCDE et aux recommandations du Conseil sur la gouvernance budgétaire de l'OCDE. Par ordre d'importance : i) la fragmentation du système de finances publiques ; ii) la sous-réalisation des objectifs budgétaires de moyen-terme ; iii) le manque de transparence sur les risques budgétaires de moyen et long termes ; et iv) la rigidité du contrôle de la dépense.

En matière de fragmentation, l'OCDE soulignait que « par rapport au cadre budgétaire de ses pairs, celui de la France est très fragmenté, ce qui rend difficile l'évaluation des politiques mises en œuvre à différents niveaux d'administration et limite par ailleurs la capacité des décideurs à affecter des ressources en fonction des priorités politiques », ajoutant qu'« une telle fragmentation est relativement rare dans les pays de l'OCDE ».

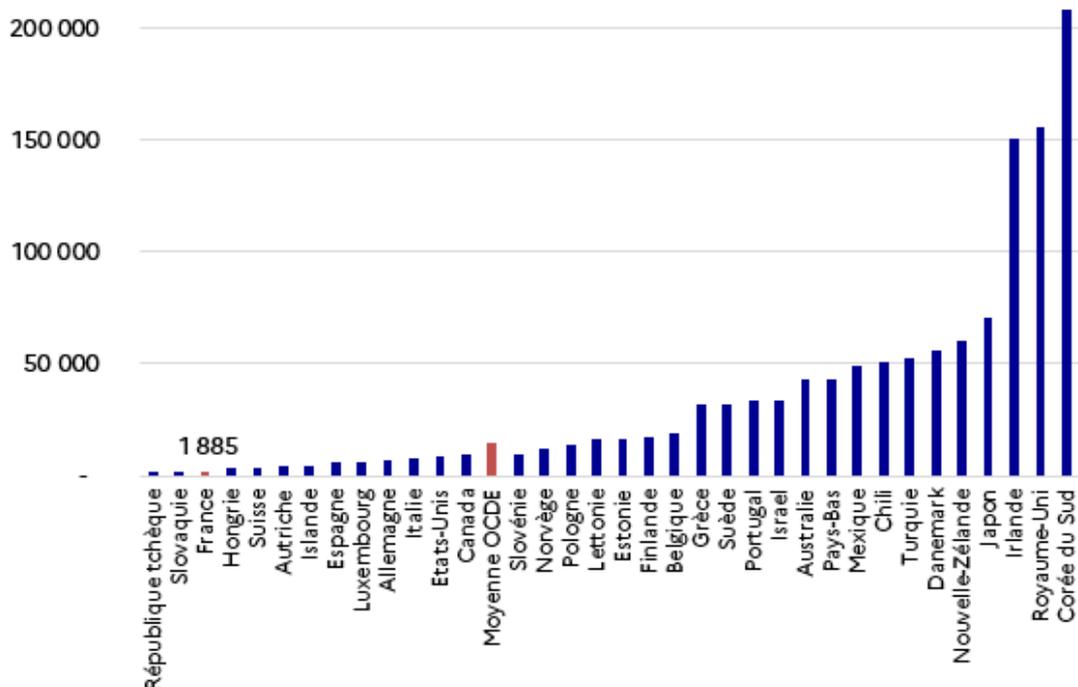
Ce phénomène de fragmentation a également été soulevé par la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2020 précité. Selon ce rapport, la France compte ainsi 93 700 entités relevant des administrations publiques, contre 15 000 en Allemagne.

Cette fragmentation est visible dans chaque sphère publique :

- dans la sphère Etat, il existe environ **700 organismes divers d'administration centrale (Odac)** ;
- les administrations de sécurité sociale (Asso) comportent environ **800 établissements publics de santé** (auxquels s'ajoutent les établissements du secteur médico-social) et plus de **300 organismes de sécurité sociale** ;
- les administrations publiques locales (APUL) comprennent **36 000 collectivités**, auxquelles s'ajoutent divers organismes, tels que les centres communaux d'action sociale.

Avec une moyenne d'une collectivité territoriale pour 1900 habitants, la France a environ 5 fois plus de collectivités territoriales par habitant que la moyenne de l'OCDE.

Graphique 16 : Nombre d'habitants par collectivité territoriale (moyenne)



Source : Calculs CAFI ; données OCDE.

Les fusions de collectivités ne se sont généralement pas traduites par des économies jusqu'à présent. Le développement de l'intercommunalité, pourtant favorable aux mutualisations et aux économies d'échelle, a entraîné une hausse des effectifs des groupements de communes qui n'a pas été compensée par une réduction équivalente de ceux des communes.

À titre d'exemple, selon des analyses réalisées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

- **1/ Les créations de communes nouvelles par regroupement de communes n'ont pas été synonymes de moindres dépenses de fonctionnement.**

En 2016 et en 2017, 517 communes nouvelles ont été créées, par la fusion de 1 760 communes ; leurs dépenses ont progressé plus vite que celles des communes non fusionnées. L'écart entre les communes nouvelles et les autres est important en 2017 et en 2018, mais il se réduit en 2019 : au bout de trois ans, les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées au 1er janvier 2016 ont augmenté de + 1,9 % et celles des communes non fusionnées ont augmenté de + 0,4 % (en trois ans). Une partie de ce résultat s'explique toutefois par le fait que l'État garantit aux communes nouvelles le maintien du niveau de ses dotations pendant trois ans.

- **2/ La création des nouvelles régions en 2016 s'est traduite par une évolution comparable des dépenses de fonctionnement des régions fusionnées et de celles des régions inchangées, une fois neutralisés les effets des transferts de compétences qui ont été introduits à cette période.**

Ainsi, les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens.

2.2. Des administrations publiques pilotées avec des règles financières différentes

La fragmentation des entités publiques et des modes de gouvernance a conduit à adopter au fil du temps des règles budgétaires différentes selon les catégories d'administrations publiques (cf. tableau 6 et partie 2.2.).

Comme souligné par la Cour des comptes dans le rapport précité, cette « *hétérogénéité des instruments de pilotage affaiblit la capacité d'analyse de l'évolution des dépenses des différents acteurs publics et de suivi des coûts associés aux politiques publiques. Elle introduit le risque d'une pression excessive sur certaines dépenses étroitement pilotées, au bénéfice d'autres qui ne subissent pas les mêmes contraintes* ».

Tableau 6 : Tableau de synthèse des principaux indicateurs de suivi et règles de finances publiques en France

Secteur	Indicateurs de suivi privilégiés	Normes de dépenses
Etat et organismes divers d'administrations centrales (ODAC)	Croissance des dépenses	<p>Jusqu'en 2017, norme zéro volume et norme zéro valeur, selon le périmètre considéré.</p> <p>Depuis 2018, établissement de nouvelles normes : (i) la « norme de dépenses pilotables » (290 Md€ en LFI 2021) et (ii) l'« objectif annuel de dépenses totales de l'Etat » (ODETE, 497 Md€ en LFI 2021).</p> <p>Depuis 2014, interdiction d'endettement aux opérateurs de l'Etat (ODAC)</p> <p>Plafonds pour les missions du budget général (triennal) et pour les normes de dépenses (quinquennal) fixés par la loi de programmation + plafonds d'emplois et de masse salariale</p> <p>Sur les dépenses fiscales (~100Md€) : gel du coût (depuis 2009) puis plafond de dépenses et durée de vie maximale de 4 ans (depuis 2018)</p> <p>Plafonnement des emplois : schémas d'emplois annuels et plafonds d'emplois</p> <p>Plafonnement annuel de la masse salariale</p>
Sécurité sociale	<p>Croissance des dépenses pour la maladie</p> <p>Solde pour les autres branches</p>	<p>Maladie : Objectif national de dépenses d'assurance maladie (1997, LOLFSS) ~200Md€</p> <p>AT/MP : la branche est gérée à l'équilibre sur moyenne période</p> <p>Gestion en solde sans norme de dépenses pour les autres branches de la sécurité sociale et pour les autres régimes sociaux (UNEDIC avec autorisation de déficit ; interdiction de déficit à l'AGIRC-ARRCO et présence de fonds de réserves pour lisser le cycle) (~300Md€)</p>
Collectivités territoriales et organismes divers d'administration locaux (ODAL)	<p>Solde</p> <p>Depuis 2018, croissance des dépenses de fonctionnement</p>	<p>Dépenses de fonctionnement : obligation d'équilibre</p> <p>Investissement : les nouveaux emprunts ne peuvent pas servir à rembourser les anciens et ne peuvent financer que les dépenses d'équipement de la collectivité ou les subventions d'investissement qu'elle verse à d'autres organismes.</p> <p>2014 : intégration d'un objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL)</p> <p>2018, pacte de Cahors : plafond de +1,2%/an en moyenne des dépenses de fonctionnement pour les collectivités volontaires, en contrepartie d'une garantie de recettes de l'Etat.</p>
Toutes APU	<p>Solde (déficit au sens de Maastricht)</p> <p>Dettes au sens de Maastricht</p> <p>Croissance des dépenses</p>	<p>Solde : objectif déficit de < 3 % et dette < 60 % du PIB</p> <p>Depuis 2008, les lois de programmation pluriannuelles fixent des objectifs de croissance des dépenses en volume « toutes APU ». Depuis 2014, l'objectif de croissance des dépenses « toutes APU » est décliné en objectifs de dépenses pour chaque secteur d'administration publique.</p>

Source : CAFP.

Les dépenses du secteur local et les dépenses de sécurité sociale (hors ONDAM) sont principalement pilotées par le solde et non par la progression des dépenses.

Cette focalisation sur les soldes de chaque sphère conduit à surinvestir, en France, dans un jeu de vases communicants entre les différentes sphères publiques, sans pour autant améliorer la situation globale des finances publiques. Le pilotage par le solde des collectivités territoriales et de la sécurité sociale peut ainsi conduire à minorer le débat sur la progression de leurs dépenses en valeur absolue.

En outre l'absence (ou le non-respect) de règles claires d'affectation des recettes entre l'État et la sécurité sociale amoindrit la pertinence du pilotage par le solde. La répartition des recettes apparaît ainsi particulièrement complexe en France : ce sont près de 40 taxes affectées qui sont désormais fléchées vers la sécurité sociale et, depuis les années 90, le financement de la sécurité sociale s'est complexifié (en 1990, les cotisations sociales représentaient 94% des recettes du régime général et du fonds de solidarité vieillesse, contre seulement 50% en 2019¹⁸).

Or comme le souligne la Cour des comptes dans le rapport précité, la répartition des recettes et les décisions prises par l'État sur l'évolution du financement de la sécurité sociale et des collectivités territoriales ont conduit à une concentration sur l'État de la plus grande partie du déficit et de la dette publics¹⁹, alors même que l'Etat a mieux maîtrisé ses dépenses sur longue période que les autres sous-secteurs.

Les comparaisons internationales font ressortir différents modèles institutionnels.

Au Canada, les dépenses de prestations sociales sont prises en charge par l'État ou par les collectivités territoriales, la majeure partie des ressources des collectivités territoriales sont issues de leur propre fiscalité, sur laquelle elles ont un pouvoir total de taux et d'assiette, et l'Etat fédéral canadien n'a pas vocation à jouer un rôle de « garant de dernier ressort » pour les collectivités. Ainsi l'Etat fédéral canadien ne produit pas de document budgétaire retraçant toutes les dépenses publiques consolidées et il se focalise sur les seules dépenses fédérales.

Aux Pays-Bas, le financement de la sécurité sociale est intégré au financement de l'État (dotation budgétaire au budget du ministère des Affaires sociales). Les budgets de l'Etat et de la sécurité sociale sont votés et discutés successivement par les deux chambres du parlement. Les partenaires sociaux n'ont pas un rôle direct dans la discussion sur le budget, mais sont représentés dans l'organe consultatif du Conseil économique et social (*Sociaal Economische Raad, SER*). Enfin, aux Pays-Bas, les collectivités territoriales peuvent juridiquement faire faillite.

En Suède, contrairement à ce qui existe en France, il y a un seul projet de loi de finances dont le champ s'étend aux politiques et prestations de sécurité sociale. Les lois de finances fixent des plafonds de dépenses limitatifs pour les dépenses de sécurité sociale.

En Italie, toutes les caisses de sécurité sociale doivent être à l'équilibre. Le versement de compensations par l'Etat n'est en théorie pas permis. En pratique, l'Etat transfère des fonds aux caisses, qui sont structurellement déficitaires mais ces fonds sont considérés comme des prêts et inscrits au passif des caisses de sécurité sociale, qui s'engagent à les rembourser à l'Etat (clause de meilleure fortune).

¹⁸ *La Gouvernance des finances publiques*, Cour des comptes, novembre 2020.

¹⁹ Selon la Cour des comptes, cette situation résulte de plusieurs facteurs : (i) le principe de compensation par l'État de mesures nouvelles qui amoindrieraient les recettes ou augmenteraient les dépenses d'autres sous-secteurs d'administration, quand bien même ces mesures, qui visent à favoriser la croissance générale de l'économie française, bénéficient in fine à l'ensemble de la collectivité nationale, (ii) la fonction de stabilisation économique assumée par l'État, qui se traduit par un recul marqué de ses prélèvements obligatoires durant les récessions, (iii) le rôle de financeur de dernier ressort de l'Etat, qui soutient financièrement d'autres sous-secteurs d'administrations publiques lors de crises alors qu'il supporte l'impact de la crise de la même façon, voire plus sévèrement, que les autres administrations publiques, (iv) la concentration de la dette publique sur l'Etat, qui fait porter sur ce dernier majoritairement la charge financière annuelle qui en découle.

2.3. Des nombreuses normes annuelles, globalement respectées mais qui n'ont pas permis d'enrayer la progression de la dette, ce qui pose la question de leur degré d'ambition et de leur périmètre

2.3.1. Sur la sphère Etat

La norme dite « zéro volume » (croissance nulle en volume, en euros constants, des dépenses du budget général, nettes des « remboursements et dégrèvements » de recettes fiscales) et la norme dite « zéro valeur » (croissance nulle en euros courants des dépenses, hors charges d'intérêt et pensions des fonctionnaires) ont été globalement bien respectées.

La norme de dépenses pilotables et l'objectif annuel de progression des dépenses totales de l'Etat (ODETE), mis en place à partir de 2018, ont été respectés en 2018 et 2019.

Les différentes normes présentent toutefois des points de fuite, plus ou moins importants selon les années (débudgétisations, passage hors norme de dépenses ponctuelles, etc.).

2.3.2. Sphère de la sécurité sociale

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) fixe depuis 1997 un objectif de croissance de la dépense d'assurance maladie. Hors ONDAM, il n'y a pas de norme de dépenses sur les autres branches de la sécurité sociale (famille, retraites, etc.), qui sont pilotées essentiellement par le solde.

Depuis 2010, l'ONDAM est respecté. Un comité d'alerte est prévu depuis 2004 pour prévenir en cas d'un risque de dépassement trop important de l'ONDAM. Cette norme présente toutefois des points de fuite :

- L'ONDAM est limité à l'assurance maladie de base (déficit des hôpitaux non intégrés)
- L'ONDAM n'intègre pas les arrêts maladie
- Des exclusions du champ pour tenir la norme (ex : fonds d'innovation conduit à sortir du champ les dépenses des médicaments innovants)

L'éparpillement de la gouvernance ne facilite pas la création d'une règle d'or sur l'ensemble des risques sociaux, notamment au sein de la retraite (plus de 30 régimes différents). Toutefois un comité de suivi des retraites s'assure des conditions de l'équilibre.

2.3.3. Sur la sphère locale

La norme d'équilibre des dépenses de fonctionnement est bien respectée. Elle est contrôlée par le représentant local de l'Etat, par l'agent comptable et par les Chambres régionales des comptes, avec un pouvoir de sanction en cas de budget de fonctionnement voté ou exécuté en déséquilibre. La norme de non endettement pour couvrir des dettes antérieures est globalement bien respectée.

L'objectif d'évolution en valeur de la dépense publique locale (ODEDEL) ne comporte pas de mécanisme de contrôle en cours d'année. Il a été respecté dans les années 2014-2016 mais pas en 2017.

La nouvelle démarche contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales (contrats dits « de Cahors »), adoptée depuis 2018, semble avoir permis de limiter l'évolution des dépenses de fonctionnement du secteur local. En contrepartie de l'effort demandé aux collectivités (limitation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à +1,2%), l'Etat garantit la prévisibilité et la stabilité de ses concours financiers, renonçant aux baisses de dotation globale de fonctionnement (DGF) mises en œuvre entre 2014 et 2017. Pour l'ensemble des collectivités, les dépenses réelles de fonctionnement ont progressé de +0,3% en 2018 et de +1,7% en 2019, soit un peu plus que 1,2 % en moyenne sur ces deux années.

2.4. Des documents budgétaires insuffisamment consolidés

Dans son rapport de 2019 précité, la Mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances de l'Assemblée nationale notait l'importance d'un raisonnement consolidé sur l'ensemble des dépenses publiques. D'une part car ce raisonnement consolidé est prévu par les règles budgétaires européennes et d'autre part car ce raisonnement consolidé est « nécessaire à la lisibilité des comptes publics, alors que les transferts entre l'État et ses opérateurs, entre l'État et les organismes de sécurité sociale et entre l'État et les collectivités territoriales se sont multipliés et complexifiés. Il semble ensuite pertinent de rapporter l'ensemble des recettes publiques à l'ensemble des dépenses publiques, les engagements financiers de la France et sa situation financière devant bien entendu s'apprécier sur le champ de l'ensemble des administrations publiques. »

Or, comme démontré par la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2020 sur la Gouvernance des finances publiques, « la France se distingue de ses principaux partenaires par l'éclatement des textes financiers et des périmètres qu'ils recouvrent. La majorité des pays de l'OCDE (65 %) présentent des budgets qui couvrent au moins l'État et les organismes publics (Apuc) et près d'un quart d'entre eux incluent d'autres dépenses publiques dans les budgets de l'État, telles que les prestations sociales universelles financées par l'impôt. Si les pratiques varient d'un pays à l'autre et qu'aucun modèle ne se dégage, le choix français d'une loi de finances au périmètre étroit est minoritaire. »

Par ailleurs, un quart de la dépense publique est en dehors du champ des lois financières (PLF et PLFSS) votées par le Parlement :

- fonds sans personnalité juridique
- Unedic (assurance chômage),
- régimes obligatoires de retraites,
- certaines recettes affectées par l'Etat aux collectivités territoriales, etc.

En outre, même lorsque les dépenses sont intégrées dans des textes financiers, le contrôle de l'exécution budgétaire est affaibli par la fragmentation des budgets (budgets annexes, comptes d'affectation spéciale, affectation de taxes, prélèvements sur recettes, etc.).

Cette fragmentation atténue la portée de l'autorisation parlementaire et complique la vision consolidée des moyens alloués à chaque politique publique dans les budgets de l'Etat, des collectivités et de la sécurité sociale

3. En France, les réformes successives de l'action publique depuis 2007 n'ont pas permis, contrairement à ce qui a été constaté dans d'autres pays, de revenir à l'équilibre des comptes publics

3.1. Malgré différents cycles de réformes de l'action publique, la France a depuis 2015 les dépenses publiques en proportion du PIB les plus élevées de l'Union européenne

Plusieurs réformes de l'action publique ont été conduites depuis 2007 : la révision générale des politiques publiques (RGPP, de 2007 à 2012), la modernisation de l'action publique (MAP, de 2012 à 2017) et action publique 2022 (CAP 22, à partir de 2017). Ces réformes ont permis d'améliorer l'efficacité ou de réduire les dépenses dans certains secteurs mais elles n'ont pas permis de revenir à l'équilibre budgétaire, contrairement à certaines réformes de grande ampleur mises en œuvre par exemple en Suède, aux Pays-Bas ou au Canada.

Les dépenses publiques françaises sont les plus élevées, en proportion du PIB, de l'Union européenne (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Dépenses publiques de la France et de l'Union européenne entre 1995 et 2018

Année	Pays de l'UE ayant les dépenses publiques rapportées au PIB les plus importantes	Dépenses publiques moyennes des pays l'UE ²⁰ (en % de PIB)	Dépenses publiques de la France (en % de PIB)	Ecart entre moyenne UE et FR (en % de PIB)
1995	Suède	51,1	54,8	3,7
1996	Suède	48,8	54,9	6,1
1997	Suède	47,1	54,5	7,4
1998	Suède	46,2	52,9	6,7
1999	Suède	45,8	52,6	6,8
2000	Suède	44,9	51,7	6,8
2001	Danemark	45,1	51,7	6,6
2002	Suède	45,7	52,8	7,1
2003	Suède	46,3	53,3	7,0
2004	Autriche	45,9	53,0	7,1
2005	France	46,0	53,3	7,3
2006	France	45,4	52,9	7,5
2007	France	44,8	52,6	7,8
2008	France	46,4	53,3	6,9
2009	France	50,2	57,2	7,0
2010	Irlande	50,1	56,9	6,8
2011	Danemark	48,7	56,3	7,6
2012	Danemark	49,1	57,1	8,0
2013	Grèce	48,7	57,2	8,5
2014	Finlande	48,0	57,2	9,2
2015	France	47,1	56,8	9,7
2016	France	46,4	56,7	10,3
2017	France	45,9	56,5	10,6
2018	France	45,7	55,7	10,0
2019	France	45,8	55,6	9,8

Source : CAFP, sur la base des données d'Eurostat.

Entre 2005 et 2019, les dépenses publiques ont progressé en France de 2,3 points de PIB alors que les dépenses publiques moyennes de l'UE baissaient de 0,2 points de PIB sur la période (cf. tableau 7 *supra*). L'augmentation des dépenses publiques est principalement due à l'augmentation des dépenses de sécurité sociale et des dépenses locales (cf. tableau 8). Entre 2005 et 2019, les dépenses de sécurité sociale et du secteur local ont augmenté plus vite en France qu'en moyenne au sein de l'Union européenne tandis que les dépenses de l'Etat ont diminué en France de 1,2 % de PIB, soit une diminution équivalente à la moyenne européenne.

Tableau 8 : Evolution des dépenses des différentes sphères publiques entre 2000 et 2019 (en % de PIB)

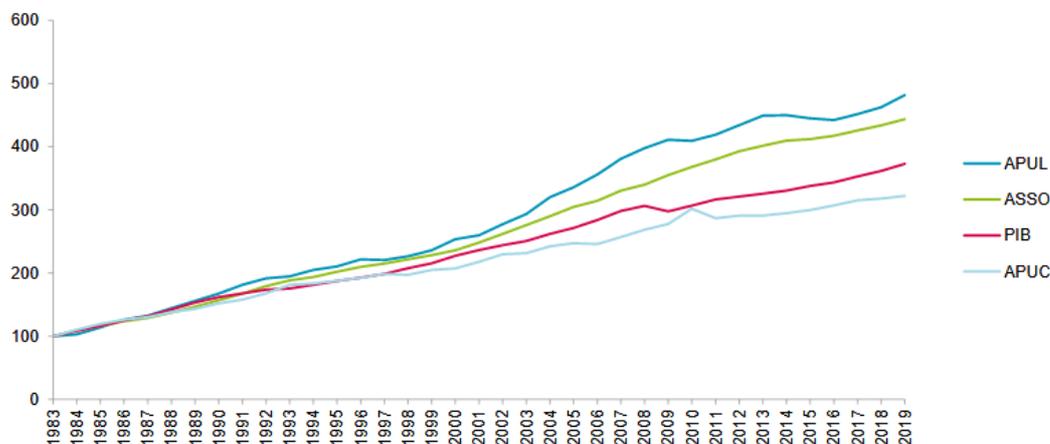
Sphère	Évolution 2005-2019 en UE (en % de PIB)	Évolution 2005-2019 en France (en % de PIB)
État	-1,2	-1,2
Secteur local	-0,4	+0,5
Sécurité sociale	+1,1	+1,4

Source : CAFP, sur la base des données Eurostat. *Note méthodologique* : Pour des raisons méthodologiques, la croissance globale des dépenses publiques est supérieure à la somme de la croissance État + Sécurité sociale + collectivités territoriales.

²⁰ Le périmètre de l'UE change sur la période, pour tenir compte des élargissements. UE-28 sur 2013-2019.

Le graphique 17 met en évidence que, sur longue période, l'Etat a maintenu en moyenne la croissance de ses dépenses en dessous de la croissance du PIB, contrairement au secteur local et aux administrations de sécurité sociale.

Graphique 17 : Evolution des dépenses des administrations publique par rapport au PIB en base 100 entre 1983 et 2019



Source : Direction du budget, sur la base des données de l'INSEE, comptes nationaux – base 2014. Note de lecture : APUC = administrations publiques centrales (Etat et organismes divers d'administration centrale). ASSO = administrations de sécurité sociale (Sécurité sociale). APUL = administrations publiques locales (collectivités territoriales et organismes divers d'administration locale).

Ce constat sur les collectivités territoriales doit néanmoins être relativisé :

- ces évolutions sont pour partie liées aux décentralisations opérées au début des années 80 et au début des années 2000, même si la Cour des comptes rappelle que les seuls transferts financiers ayant découlé de la décentralisation ne suffisent pas à expliquer l'ampleur de la hausse des dépenses publiques locales ;
- depuis le début des années 2010 (2013), les dépenses des collectivités locales ont progressé plus lentement que le PIB, en euros courants. Ces dépenses moins dynamiques s'expliquent notamment par l'influence de la baisse de Dotation globale des facteurs (DGF) mise en œuvre en 2015.

Les dépenses de l'Etat se situent, en France, dans la moyenne basse de l'Union européenne. En 2019, les dépenses de l'Etat représentaient 22,5% du PIB, contre 24,8% en moyenne au sein de l'UE. Les dépenses de sécurité sociale représentaient quant à elles 25,6% du PIB en France, contre 15,1% en moyenne au sein de l'UE. Enfin, les dépenses des collectivités territoriales représentent 11,2 % du PIB en France contre 10,6% en moyenne au sein de l'UE.

3.2. Les exemples étrangers permettent de dégager quelques bonnes pratiques pour redresser les dépenses publiques

L'étude d'expériences réussies de consolidations budgétaires dans différents pays permet d'identifier les bonnes pratiques suivantes, qui semblent constituer des exigences nécessaires, mais pas suffisantes, pour un redressement de long terme des finances publiques.

De manière liminaire, il convient de noter que la pratique constatée dans certains pays (Canada, Pays-Bas), qui consiste à baisser les dépenses de l'Etat fédéral/central/de la sécurité sociale en transférant des missions au niveau local n'aurait sans doute pas les mêmes effets sur la baisse des dépenses globales en France²¹. En effet, en France, les sphères de l'action publique sont imbriquées de manière complexe et l'Etat finance largement la sphère locale et la sécurité sociale, soit par des dotations directes soit par des affectations de fractions de fiscalité.

3.2.1. Fort portage politique, transparence et communication

A l'origine des exercices de forte consolidation des dépenses publiques, on retrouve généralement un effort de transparence ou de communication sur les finances publiques, qui entraîne une prise de conscience dans le grand public et chez les décideurs publics :

- il a pu s'agir d'articles de presse ou de rapports fortement médiatisés, comme ce fut le cas au Canada (article de presse qui comparait le Canada au Mexique) ou en Suède (classée au même niveau que la Grèce en matière d'efficacité publique dans un rapport paru au début des années 90) ;
- il peut s'agir de mécanismes davantage « institutionnalisés », par exemple des constats de long terme sur les finances publiques issus de travaux transpartisans ou de travaux d'institutions budgétaires indépendantes, comme ce fut le cas aux Pays-Bas.

A ce titre, on peut noter que, contrairement à ce qui est pratiqué par de nombreux pays étrangers, il n'existe pas en France d'instance globale de gouvernance des finances publiques qui associe la totalité des administrations publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales) aux arbitrages financiers. Ce type d'instances n'est créé en France que de manière ponctuelle²². La LPFP de 2014 prévoyait la création d'une « *conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale* », qui n'a pas été réunie.

De tels mécanismes de coordination existent par exemple en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas.

Ainsi, en Allemagne (conseil de stabilité de l'Allemagne) **et en Espagne** (Conseil de la politique budgétaire et financière), ces instances ont notamment pour objectif de diffuser les hypothèses économiques pour fixer des trajectoires des différents sous-secteurs cohérentes entre elles, de fixer des objectifs partagés pour chaque sous-secteur et d'en suivre l'exécution. En Allemagne, elle réunit deux fois par an les ministres des finances du Gouvernement fédéral et de tous les Länder.

Aux Pays-Bas, traditionnellement, en amont d'une nouvelle législature, un « groupe de travail technique budgétaire » présente son rapport consultatif sur les finances publiques. Ce groupe de travail est composé de représentants des différentes administrations, de la banque centrale et des différents bureaux du plan dont notamment le Centraal Plan Bureau (institution budgétaire indépendante). Cette analyse sert de base aux négociations pour la formation d'un nouveau gouvernement.

Les opérations de réformes publiques réussies sont généralement celles qui ont **bénéficié d'un portage politique fort** :

- soit avec des accords de coalition pluriannuels, qui permettent un large consensus, comme c'est le cas traditionnellement en Suède et aux Pays-Bas ;

²¹ Les décentralisations de 1983 et de 2003 n'ont pas permis de constater une baisse de la dépense publique. Les dépenses des collectivités territoriales sont plus dynamiques que celles de l'Etat depuis 1983.

²² En 2006, la conférence nationale des finances publiques a été créée pour réunir le Gouvernement, des parlementaires, des associations d'élus locaux et des représentants des organismes de protection sociale. Elle a été réunie tous les ans entre 2006 et 2008, puis en 2010.

- soit avec un portage politique au niveau du chef de l'Etat, comme ce fut le cas au Canada en 1994-97.

Les Pays-Bas ont ainsi procédé à une importante consolidation budgétaire entre 2010 (déficit de -5,2% du PIB) et 2017 (excédent de 1,3% du PIB). Cette consolidation a été mise en œuvre sous les gouvernements Rutte I (2010-2012) et Rutte II (2012-2017), **par le biais de plusieurs accords de coalition**.

Elles se sont également accompagnées d'une **forte transparence sur l'avancée et les résultats**, tout au long du processus.

3.2.2. Objectifs budgétaires de moyen terme définis et suivis au plus haut niveau politique, mais responsabilisation des décideurs et gestionnaires publics sur les modalités d'atteinte de ces objectifs

Les exercices réussis de forte consolidation des comptes publics ont en commun de **s'inscrire dans la durée. Leurs objectifs budgétaires**, chiffrés et exprimés en termes de vitesse de retour à l'équilibre, **sont clairement définis et suivis au plus haut niveau**.

Toutefois, les responsables publics, à tous les niveaux (ministres, gestionnaires, etc) sont souvent **libres de proposer ou de choisir les modalités d'atteinte de ces objectifs**, ce qui encourage leur appropriation des enjeux budgétaires.

Ainsi, **au Canada**, lors de la revue des programmes de 1994-1997, les objectifs de baisse ont été fixés par le Premier ministre (-15% sur toutes les dépenses en moyenne) mais le processus a été marqué par une forte décentralisation en laissant carte blanche aux ministres sur la mise en œuvre de la revue de dépenses au sein de chaque ministère, notamment en termes de méthodologie.

En Suède, les objectifs de limitation ou de baisse des dépenses sont fixés par le cadre financier pluriannuel (période de 8 ans) et par les lois de finances annuelles, dont les crédits sont entièrement limitatifs. Les agences et directions ministérielles sont ensuite responsabilisées sur l'atteinte de cet objectif. En cours d'année, si un risque de dépassement des plafonds apparaît sur des dépenses non discrétionnaires (prestations sociales par exemple), le responsable de l'agence ou de la direction ministérielle doit venir s'expliquer devant le Parlement, qui décidera si des crédits supplémentaires doivent être débloqués et sur quelles dépenses ils seront gagés.