

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

La crise des finances publiques a frappé l'Europe entière en déstabilisant l'euro et l'économie de la plupart des Etats européens. Cette crise est due à l'accumulation des dettes publiques, elle-même provoquée par la succession de déficits de plus en plus importants.

En France, aucun budget n'a été exécuté en équilibre depuis 1974 ! Comme le soulignait le Professeur B. Castagnède : « *Le « déficit systématique » prôné par John Maynard Keynes a été entendu en France au sens évidemment impropre du déficit auquel on pouvait systématiquement consentir, quel que soit l'état de la conjoncture* ».

Dans ces conditions le retour à l'équilibre est une nécessité et ce retour n'est évidemment possible qu'au prix d'une discipline budgétaire renforcée. Cette politique implique la mise en place d'instruments tant au niveau national qu'au niveau européen.

I - LES INSTRUMENTS NATIONAUX

L'encadrement budgétaire n'est possible que dans la mesure où des réformes préalables ont été réalisées.

A - Les réformes préalables

Deux réformes importantes ont vu le jour. La première est la réforme budgétaire mise en place par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la seconde est la réforme de l'Etat menée dans le cadre de la RGPP.

a) La réforme budgétaire : la LOLF

La LOLF est issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale déposée en juin 2000 ayant bénéficié d'un accord politique avec le Sénat et d'un consensus avec le Gouvernement. Alain Lambert, sénateur et alors président de la commission des finances du Sénat, et Didier Migaud, député et alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ont été les principaux acteurs de ce travail au Parlement.

La LOLF induit une nouvelle logique budgétaire ainsi qu'une nouvelle méthode d'évaluation.

• Une nouvelle logique budgétaire

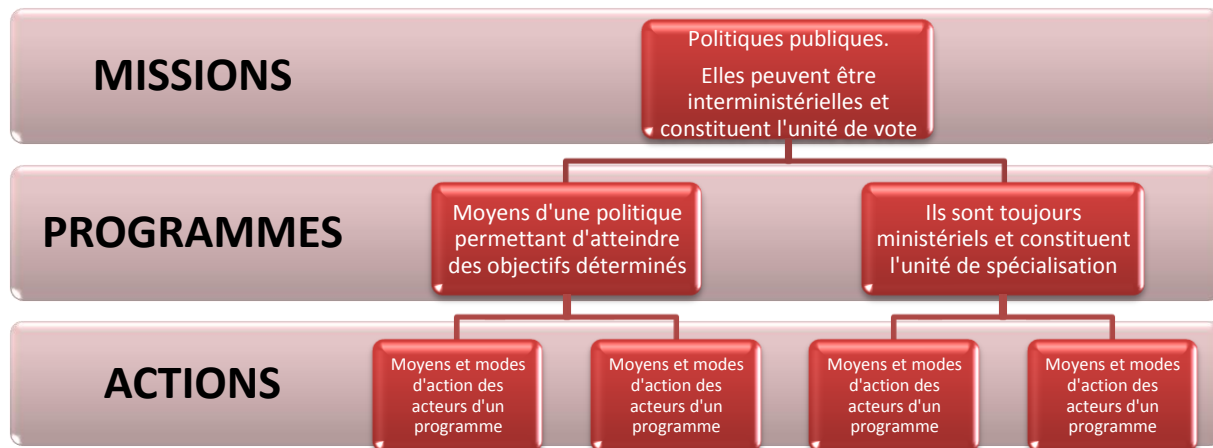
C'est une logique de performance qui se substitue à une logique de moyens, ce qui se traduit par une nouvelle présentation budgétaire.

- **Présentation par politique publique et ministère (fonction contre organe)**

Depuis la mise en œuvre de la LOLF, le budget général de l'État est présenté en missions (31 missions en 2012) qui correspondent aux grandes politiques de l'État, en programmes (124 programmes) qui se déclinent en actions.

Les missions sont la traduction d'une politique publique (Enseignement scolaire, Action extérieure de l'Etat, Défense, etc...) Une mission est créée à l'initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. Elle regroupe des programmes. Le Parlement vote le budget par mission. Il peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une même mission.

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?



Les programmes sont l'unité de spécialité des crédits sur laquelle repose l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement ; les programmes constituent par conséquent des enveloppes globales et limitatives de crédits mises à disposition d'un ministre. Ils relèvent d'un seul ministère et regroupent un ensemble cohérent d'actions devant atteindre des objectifs précis. Les programmes sont confiés à un responsable, désigné par le ministre concerné.

Auparavant, les crédits étaient présentés par ministère et par nature de dépense dans des chapitres budgétaires ce qui ne permettait pas d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques et des finalités poursuivies. La nouvelle présentation du budget de l'Etat offre une lisibilité accrue de l'action publique. Le budget reflète mieux les grands choix de politiques publiques dans les différents domaines. Il permet ainsi, aux agents de l'Etat d'avoir une meilleure connaissance de leur contribution à ces missions. Les parlementaires et les contribuables peuvent ainsi mieux savoir à quoi servent les impôts qu'ils votent ou qu'ils payent.

Le budget opérationnel de programme (BOP) est la réplique d'un programme à l'échelle d'un service et/ou d'un territoire (par exemple : administration centrale, région, département, ...). En ce sens, les composantes du BOP reprennent celles présentées dans les projets annuels de performance (performance, activités, budget global) à la différence près que ces composantes sont adaptées au contexte local considéré.

- Logique de performance et non plus de moyens

A chaque programme, sont désormais associés **des objectifs**, définis au niveau national et déclinés en objectifs opérationnels pour les services et les opérateurs mettant en œuvre les politiques. Pour chaque objectif, des indicateurs concrets, mesurent les résultats des actions menées. Ces indicateurs sont accompagnés de valeurs cibles, sur lesquelles les responsables de programmes s'engagent pour accroître la performance de leurs actions.

Afin de répondre aux attentes de tous - citoyens, usagers et contribuables - l'administration publique s'est fixée trois types d'objectifs, répondant à des critères socio-économiques, de qualité de service et d'efficience de gestion.

La démarche de performance passe également par la responsabilisation des gestionnaires. Ainsi, une chaîne de responsabilité les relie-t-elle. De nouveaux acteurs apparaissent, avec notamment les responsables de programme et les responsables de BOP.

Désormais, chaque gestionnaire public, rend compte de ses résultats, à son niveau de responsabilité. Le dialogue de gestion est le processus d'échanges qui permet d'assurer l'implication et la responsabilisation de tous les acteurs pour la mise en œuvre du programme en fonction des objectifs nationaux dans le contexte territorial propre au BOP.

• Une nouvelle méthode d'évaluation : la justification au premier euro

Avec la LOLF, les crédits du budget de l'Etat sont désormais examinés et votés au premier euro, ce qui a naturellement nécessité la mise en place d'une justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs demandés pour permettre aux parlementaires de mieux appréhender le contenu des programmes au moment de l'examen du projet de loi de finances. La mise en place de la JPE a ainsi permis de mieux apprécier la sincérité des projets de loi de finances grâce à une information

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

précise, dans les projets annuels de performances (PAP), sur le contenu des crédits ; elle établit en effet un lien entre les crédits demandés au Parlement et les déterminants de la dépense, physiques (nombre d'usagers, volume d'activité, nombre d'ETP, superficie des bâtiments, etc.) ou financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, etc.). Il est rendu compte, à l'issue de l'exécution, de la réalité constatée dans les rapports annuels de performances (RAP), de manière à faciliter les comparaisons avec les prévisions des PAP.

b) La réforme de l'Etat : la RGPP

La révision générale des politiques publiques (RGPP), a été lancée par le Premier ministre le 10 juillet 2007. Elle constitue une méthode radicalement nouvelle dans la manière d'appréhender la réforme de l'Etat et des politiques publiques.

• Une méthode

La RGPP consiste d'abord à pratiquer un inventaire des politiques publiques, destiné à clarifier pour chacune d'elle l'utilité pour leurs bénéficiaires, les objectifs et les services qu'elle assure, cette démarche vise plus précisément à examiner chaque politique à partir de quatre points de vue :

- le point de vue du citoyen, dont la satisfaction des besoins doit être au cœur de la hiérarchisation et de la transformation à conduire des politiques publiques ;
- le point de vue du contribuable, auquel il faut garantir, au moindre coût, un bon fonctionnement des administrations et une bonne conduite des politiques publiques ;
- le point de vue de l'usager, auquel il faut apporter un service amélioré, des procédures et des structures administratives simplifiées ;
- le point de vue de l'agent public, auquel il faut donner un sens réaffirmé de sa mission et de ses objectifs, des marges de manœuvre renforcées, et des conditions de travail améliorées.

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques nécessite donc d'articuler trois axes d'analyse complémentaires et indissociables :

- la recherche d'une amélioration de la qualité des services produits pour les usagers et d'une amélioration de l'efficacité socio-économique des politiques d'intervention ;
- une rationalisation et une réduction du coût des politiques publiques, par une organisation et un fonctionnement plus efficaces et productifs ;
- l'identification des conditions de succès qui garantissent une mise en œuvre concrète et opérationnelle des décisions qui seront prises.

• Des acteurs

- Le Conseil de modernisation des politiques publiques

Placé sous la présidence du Président de la République, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) réunit l'ensemble du Gouvernement et les membres permanents du comité de suivi. C'est lui qui valide les décisions du comité de suivi. Il fixe les grandes orientations et définit les étapes de la réforme. Le ministre du Budget en est le rapporteur général.

Depuis le lancement de la RGPP, le Conseil de modernisation des politiques publiques s'est réuni à six reprises.

Le premier CMPP, réuni le 12 décembre 2007, a pris une centaine de décisions concernant la réorganisation des services de l'Etat, et l'amélioration de la gestion dans l'administration.

Le 4 avril 2008, le second CMPP, a pris près de 150 décisions nouvelles.

En juin 2008, le troisième CMPP est venu compléter les décisions prises précédemment. 374 mesures ont été adoptées, Elles constituaient le socle du budget pluriannuel 2009-2011.

Le quatrième CMPP du 30 juin 2010 annonçait une nouvelle phase pour la RGPP, avec un premier bilan sur les mesures finies et l'adoption d'une nouvelle série de mesures pour les années 2011-2013.

Le cinquième CMPP s'est tenu le 9 mars 2011. Il a adopté une cinquantaine de nouvelles mesures avec deux priorités : simplifier la vie des usagers et s'assurer du respect de notre trajectoire budgétaire en élargissant le champ de la RGPP.

Lors de ce Conseil de modernisation des politiques publiques, un rapport d'étape a été présenté d'où il ressort qu'à cette date, 86 % des mesures engagées depuis 2007 avancent conformément

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

aux objectifs initiaux et 10 % ont nécessité une décision correctrice. Une cinquantaine de mesures nouvelles adoptées s'ajoutent aux réformes déjà décidées. Elles portent principalement sur des simplifications, des audits d'opérateurs et des dépenses d'intervention.

Le sixième Conseil de modernisation des Politiques Publiques a eu lieu le 16 décembre 2011. Il a adopté une trentaine de nouvelles mesures pour assurer, dès le début de l'année 2012, la bonne mise en œuvre de certains programmes et préparer les mesures à prendre au-delà de 2013.

- Le comité de suivi

Co-présidé par le secrétaire général de l'Elysée et le directeur de cabinet du Premier ministre, le comité de suivi réunit les ministres concernés par l'ordre du jour, le rapporteur général de la RGPP et des représentants de l'équipe d'appui interministérielle. Il examine avec chaque ministre l'état d'avancement, de la mise en œuvre de la RGPP dans son administration.

Lors des comités de suivi, l'accent est mis sur les mesures dont l'avancement n'est pas aussi rapide que souhaité. Des décisions correctrices sont prises, pour accélérer leur mise en œuvre ou tirer les enseignements des difficultés rencontrées.

- Les équipes d'appui

Elles sont formées au sein de trois directions du ministère du budget et sont coordonnées par le ministre :

- Direction Générale de la Modernisation de l'Etat.
- Direction du Budget
- Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

Elles assurent le développement des mesures engagées et accompagnent les ministères dans leur stratégie de transformation (planification des travaux, évaluation).

• Des résultats

Après les bilans extrêmement critiques de l'Assemblée nationale, du Conseil économique, social et environnemental et de la Cour des comptes, l'OCDE a rédigé un rapport plus favorable à la RGPP « Elle a permis d'enclencher la recherche systématique d'une meilleure efficacité de l'administration et de favoriser une culture de l'innovation pour améliorer les services rendus aux citoyens, tout en mettant une pression sur les coûts ».

Les résultats principaux peuvent être résumés de la manière suivante :

- La majeure partie des mesures de la RGPP concernent la rationalisation de l'organisation et de l'action administratives

Les mesures les plus importantes et les plus emblématiques de la RGPP concernent les structures des administrations centrales et déconcentrées :

- La création de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et la fusion Impôts – Trésor
- La réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate)
- La création des agences régionales de santé (ARS)
- La réforme de la carte judiciaire
- La création des bases de défense
- La création de Pôle emploi
- Le regroupement de la police nationale et de la gendarmerie nationale
- La réorganisation du réseau des douanes (fermeture de 30 % des bureaux).

Plus précisément, les mesures de réorganisation des administrations centrales des différents ministères sont les suivantes :

MINISTERES	MESURES
Services du Premier ministre	Création la direction de l'information légale et administrative. Moderniser la mission d'édition, de diffusion et d'information du public assurée par la Documentation française et la direction des Journaux officiels.
Affaires étrangères et européennes	Réorganisation de l'administration centrale du ministère afin de renforcer sa capacité à définir la stratégie et à exercer la tutelle de ses opérateurs.
Défense et anciens combattants	Regroupement de l'administration centrale du ministère dans un format resserré sur le site de Balard.
Écologie, développement durable, transports et logement	Nouvel organigramme du ministère, centré sur les enjeux fondamentaux, qui permet le passage de 35 directions d'administration centrale à 5 grandes directions métier et un secrétariat général.
Justice et libertés	1.- Optimisation des fonctions transversales en administration centrale, secrétariat général rénové. 2.- Rationalisation de l'administration centrale du ministère

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	1.-Transfert de la GN sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. 2.- Transformation de l'administration centrale de l'outre-mer en délégation centrée sur les tâches à forte valeur ajoutée.
Économie, finances et industrie	1.- Rationalisation des fonctions supports de la DG Trésor (administration centrale et réseau extérieur) 2.-Renforcement de la coordination entre les administrations centrales (DGCCRF et DGAL) en matière de contrôle de l'hygiène alimentaire.
Travail, emploi et santé	1.- Recentrage des directions du pôle « santé » sur leur cœur de métier. 2.- Fusion de deux administrations centrales chargées de fonctions support (DAGPB et DRHACG) et mutualisation des fonctions supports (<i>Nota bene</i> : mesure portée par ailleurs par le ministère des Solidarités et de la cohésion sociale et par le ministère chargé des sports).
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	Fusion de la direction de la vie associative avec celle de la jeunesse et de l'éducation populaire.
Budget, comptes publics, fonction publique et Réforme de l'État	1.- Création d'une nouvelle administration centrale, la direction générale des finances publiques, en mettant en commun les métiers proches et permettant une diminution de son format. 2.- Transfert de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État. 3.- Créer la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).
Enseignement supérieur et recherche	Redéfinition des rôles et organisations des administrations centrales pour accompagner les mutations de la politique publique.
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	1.- Mutualisation et rationalisation des fonctions support en administration centrale, adapter l'organisation des organismes de contrôle. 2.- Regroupement de la direction générale de la forêt et des affaires rurales et de la direction générale des politiques économiques, européennes et internationales, qui traitent toutes deux de la politique agricole, dans une direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires.
Culture et communication	Poursuite de la rationalisation et de la mutualisation des fonctions support en administration centrale et dans les services déconcentrés.
Solidarité et cohésion sociale	Recentrage de la direction du pôle « cohésion sociale » de l'administration centrale sur son cœur de métier.
Ville	Révision de la mission et du périmètre de la délégation interministérielle à la ville (DIV) pour la recentrer sur le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et sur le pilotage des opérateurs.

D'importantes mesures de la RGPP concernent les fonctions supports de l'État en matière notamment immobilière, d'achats et de paye des agents.

- La RGPP a également permis d'améliorer la qualité de service, ainsi,

- en matière d'accueil, le référentiel Marianne a été déployé dans 45 départements, couvrant 66 % de la population contre 10 départements en 2007 ;

- en matière de délai, la démarche des « accélérateurs » conduit à une réduction des délais de traitement des administrations : réduction des délais de délivrance des titres de 20 à 40 %, réduction du temps de passage au contrôle transfrontière dans les aéroports...

- **L'application du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux** partant à la retraite a permis de ne pas remplacer 150 000 départs en retraite entre 2008 et 2012 (soit environ 7 % des effectifs de l'État), avec des taux très différenciés entre les ministères.

- **La RGPP a permis des économies importantes** (15 milliards d'euros en 2013 par rapport à 2008, 44 milliards d'euros de dette publique évitée sur la période 2009-2013) et précisément chiffrées.

Gains cumulés par rapport à 2008, en Md€	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de personnel	0,9	1,8	2,6	3,6	4,6
Dépenses de fonctionnement	0,4	0,8	1,9	2,6	3,5
Dépenses d'interventions	1,3	1,7	5,0	6,1	6,9
Total	2,6	4,3	9,5	12,3	15,0

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

Source : Ministère du Budget

Mais ces chiffres communiqués par le ministère du Budget sont contestés. Ainsi, le rapport Cornut-Gentile ; Eckert du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale publié le 7 décembre 2011 affirme que le « *bilan budgétaire de la RGPP demeure dans l'ensemble (...) une énigme, tant les informations, difficiles à obtenir sur le sujet, semblent discutables et parcellaires* ». Dans un rapport récent (février 2012), l'OCDE estime que « *des économies de 8,1 milliards d'euros sont attendues sur le fonctionnement (y compris la masse salariale), ce qui représente environ 0,4 % du PIB* ». Des gains qui ne pèseront à l'horizon 2013 que 11 % du déficit des administrations publiques de 2010. Le nombre de fonctionnaires de l'État a, quant à lui, diminué de 6,4 % entre 2007 et fin 2012, soit 150 000 agents.

Ces deux réformes (LOLF et RGPP) permettent de mettre en œuvre un encadrement budgétaire plus strict.

B - L'encadrement budgétaire

Il est rendu possible par la création de deux catégories de lois. La première existe déjà, la seconde est en gestation, mais elle ne devrait pas voir le jour dans un avenir proche, sous cette forme du moins.

a) La loi de programmation des finances publiques : le budget triennal

La mise en place d'un budget pluriannuel a été annoncée en décembre 2007 par le président de la République, lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la RGPP. Le Premier ministre en a tracé les grandes lignes dans une circulaire du 11 février 2008. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en a précisé le cadre juridique : les lois de programmation des finances publiques.

Le budget pluriannuel est le support de la stratégie de retour à l'équilibre maastrichtien d'ici à 2013. Cette stratégie est mise en œuvre en tenant compte de l'évolution des conditions économiques. La maîtrise de la dépense constitue la clé de voûte de cette stratégie développée à travers les dispositions du budget triennal qui prennent une forme juridique particulière.

• Les dispositions de fond

- Leurs dimensions

- La globalité

Là où les comptes publics restaient une notion abstraite, juxtaposant des éléments élaborés séparément, le budget pluriannuel vient définir une trajectoire cohérente pour l'ensemble des finances publiques, la justifie par des hypothèses prudentes et la sous-tend par des réformes précises.

Le périmètre couvert par ce budget est donc le plus large possible puisque ce sont, non seulement les finances de l'Etat, mais aussi les finances locales ainsi que les finances sociales qui sont concernées.

De plus, le budget pluriannuel fixe les objectifs généraux des finances publiques, c'est-à-dire la maîtrise des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale ainsi que la maîtrise des recettes

- La pluriannualité

La programmation couvre trois années en l'occurrence 2011, 2012 et 2013. Elle n'est ainsi pas revue chaque année, même si le degré de fermeté des différents plafonds diminue entre les différentes années. Une programmation plus courte, de deux ans, ne trancherait pas suffisamment avec la logique annuelle des lois de finances; dans le cas d'une programmation à plus long terme, l'incertitude risquerait de l'emporter sur la capacité à prévoir et à absorber les différents aléas, ce qui nuirait à sa crédibilité.

- Leur contenu

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

La loi de programmation fixe des normes d'évolution et des plafonds de dépense.

- La fixation de normes d'évolution

- Les normes d'évolution des soldes budgétaires et publiques :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	- 7,5	- 7,7	- 6,0	- 4,6	- 3,0	- 2,0
Administrations publiques centrales	- 6,0	- 5,6	- 4,0	- 3,1	- 2,1	- 1,5
dont Etat	- 6,2	- 7,7	- 4,3	- 3,4	- 2,4	- 1,8
dont organismes divers d'administration centrale	0,1	2,1	0,3	0,3	0,3	0,4
Administrations publiques locales	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,3	- 0,2	0,0
Administrations de sécurité sociale	- 1,3	- 1,7	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 0,5

- Les normes d'évolution de la dette publique :

(EN POURCENTAGE DU PIB)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	78,1	82,9	86,2	87,4	86,8	85,3
Variation du ratio d'endettement	10,6	4,8	3,3	1,1	- 0,5	-1,5

- Les normes d'évolution des dépenses

- De l'Etat

La règle d'évolution des dépenses de l'État pour toute la période du budget triennal 2011-2013 est la norme dite « zéro valeur », hors dette et pensions. Elle permet de stabiliser les dépenses de l'Etat à leur niveau de 2010, soit 274,8 milliards d'euros. Ce montant de dépenses est calculé à périmètre constant, ce qui, si on tient compte de l'inflation, signifie une baisse en valeur réelle des dépenses publiques. Par ailleurs, en incluant les dépenses liées à la charge de la dette et les pensions des fonctionnaires de l'État, l'augmentation annuelle de l'ensemble des crédits et prélèvements sur recettes sera toujours égale au maximum égale à l'inflation (règle « zéro volume »).

- De la Sécurité sociale

Le taux d'augmentation de l'ONDAM continuera d'être progressivement abaissé pour passer de 3% en 2010 à 2,9% en 2011 puis 2,8% en 2012.

- Des collectivités territoriales

A partir du budget triennal 2011-2013, les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors FCTVA, sont stabilisés en valeur.

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

- Les normes d'évolution des recettes

La suppression ou la réduction des niches fiscales et sociales jugées peu efficaces ou soulevant un problème d'équité a été décidé, de même que le plafonnement de leurs bénéficiaires à 1800 € + 4% du revenu imposable. Au total, cela permettra d'économiser 9,4 milliards d'euros en 2011 et 11,4 milliards d'euros en 2012.

- **La fixation de plafonds**

La loi de programmation fixe également les plafonds de toutes les missions du budget de l'Etat ainsi que les plafonds de tous les programmes et ce pour les trois années couvertes par la loi.

• **La forme des dispositions**

Le budget triennal prend la forme d'une nouvelle catégorie de loi dont la force juridique est particulière

- **Une nouvelle catégorie de loi**

L'article 34 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 crée une nouvelle catégorie de loi, les lois de programmation. Ces lois « *déterminent les objectifs de l'action de l'État* ». Certaines d'entre elles définissent « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques* ». Le budget pluriannuel prend la forme de ces nouvelles lois.

La loi de programmation est accompagnée d'un rapport qui précise le contexte macro-économique et les hypothèses retenues, les objectifs poursuivis sur l'ensemble des administrations publiques et pour chaque sous-secteur, ainsi que les conditions de réalisation de la loi de programmation

Le Parlement continue de se prononcer, chaque année, sur un projet de loi de finances. Mais le Gouvernement s'engage à ce que celui-ci soit conforme à la programmation qu'il aura soumise, préalablement, au vote du Parlement.

- **Une force juridique particulière**

Le budget pluriannuel n'est obligatoire qu'en ce qui concerne les missions, et encore, ce caractère obligatoire n'existe que sur le plan politique, car juridiquement les lois de programmation n'ont pas de valeur supérieure aux lois de finances. Quant aux programmes, le budget pluriannuel n'a qu'un caractère indicatif.

- Valeur obligatoire pour les missions : une autorisation politique

Les plafonds inscrits dans la loi de programmation sont fermes et non révisables pour les deux premières années, avec une possibilité d'aménagement pour la troisième année. Toutefois, les éventuels ajustements de répartition entre les enveloppes en troisième année se feront dans le respect du plafond global de dépense.

- Valeur facultative pour les programmes : une simple prévision

La répartition par programme est ferme pour la première année uniquement, mais indicative pour les années ultérieures.

Ainsi, le point faible de ces lois de programmation réside dans le fait que leurs dispositions ne lient les lois de finances que sur un plan politique et non juridique. C'est ce défaut que se proposaient de surmonter les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

b) La loi-cadre d'équilibre des finances publiques : la règle d'or

La fameuse « règle d'or » préconisée par le rapport Camdessus et tant discutée ici et là, a pris la forme de cette nouvelle catégorie de loi que la Constitution, dans son article 34, devait substituer aux lois de programmation. C'est pourquoi, un projet de loi constitutionnelle a été rédigé. Il a été adopté par les deux assemblées, mais la procédure de révision de la Constitution n'a pas pu être achevée. La majorité des trois cinquièmes, nécessaire au Congrès, n'étant pas réunie. La solution proposée était pourtant intéressante, dans la mesure où le contenu des lois-cadres reprenait celui des lois de programmation, mais où la valeur juridique de ces nouvelles lois était supérieure à celle des lois de finances.

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

• Un contenu similaire à celui des lois de programmation

Selon le projet de loi constitutionnelle : *« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes »*

Tout y est : les normes d'évolution, les plafonds de dépenses et les mesures concernant les recettes dans le but bien sûr d'arriver à l'équilibre des comptes des administrations publiques. On retrouve donc la dimension globale des finances publiques (Etat, Sécurité sociale, Collectivités territoriales) et la pluriannualité (trois ans).

• Une valeur juridique supérieure à celle des lois de programmation

Si le contenu est identique à celui des lois de programmation, la valeur juridique des lois-cadres est supérieure à celle des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale. Ainsi est surmonté le défaut des lois de programmation.

L'article premier du projet de loi constitutionnelle précise en effet que leurs dispositions *« s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale »*

Qui plus est, cette supériorité est garantie par la Conseil constitutionnel. En effet, *« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques »*.

Cette « règle d'or » ne verra donc pas le jour et c'est pourquoi, les instruments européens de discipline budgétaire semblent plus efficaces.

II - LES INSTRUMENTS EUROPEENS

Le renforcement de la discipline budgétaire est la contrepartie du Mécanisme européen de solidarité (MES). Il passe avant tout par une réforme de l'instrument principal de la coordination budgétaire, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), dont l'efficacité est mise en question par la crise de la dette actuelle. Le Pacte n'a pas réussi à amener les Etats de la zone euro à assainir leurs situations budgétaires dans les périodes économiques favorables. Il semblait donc nécessaire de renforcer cet instrument à travers le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

A - Le Pacte de stabilité et de croissance

Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, prévoit que les pays de l'Union européenne peuvent participer à l'Union économique et monétaire (UEM) à condition de respecter cinq *« critères de convergence »*. Parmi ces critères, le déficit public, c'est-à-dire, celui de l'ensemble des administrations publiques (État, Sécurité sociale, collectivités territoriales) qui ne doit pas dépasser 3 % du produit intérieur brut (PIB) et la dette publique qui ne doit pas dépasser 60 % du PIB.

Ces prescriptions seront renforcées lors du sommet d'Amsterdam en 1997 qui confirmera bien sûr les objectifs de Maastricht, mais qui plus est, prévoira à terme le retour à l'équilibre, voire à l'excédent. Deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997 pris en application de la résolution précédente préciseront le contenu de ce Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui constitue le deuxième volet de l'Union économique et monétaire.

Mais, le premier volet de l'UEM, c'est la politique économique, or elle ne peut être viable que dans la mesure où elle est liée au Pacte. C'est à travers le semestre européen que ce lien est réalisé.

a) La forme initiale du Pacte

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

Le Pacte comporte un volet préventif et un volet correctif.

• **Le volet préventif** consiste en une coordination « souple » des politiques budgétaires : Le Conseil adopte chaque année les « *grandes orientations des politiques économiques* » (GOPE) pour l'ensemble des États membres de l'Union.

Chaque année également, les différents pays de la zone euro transmettent à la Commission leur programme de stabilité (pour les États participant à l'euro) ou de convergence (pour ceux qui ne font pas partie de la zone euro) où il indique comment il entend parvenir à une situation budgétaire saine.

Le Conseil des affaires économiques et financières (ECOFIN) rend son avis sur les programmes de stabilité et peut, sur recommandation de la Commission européenne, adresser une recommandation aux États membres dont la politique économique ne serait pas conforme aux GOPE ou compromettrait le bon fonctionnement de l'Union européenne.

• **Le volet correctif** consiste en la procédure de déficit excessif (PDE).

Sauf dans des « circonstances exceptionnelles », une procédure sera engagée si le déficit d'un pays passe au-dessus de 3 % du PIB. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut proposer une stratégie d'actions à entreprendre dans les dix mois sous peine de sanctions.

En cas de « déficit excessif » le Conseil peut mettre en demeure l'État de prendre les mesures nécessaires. En cas d'échec des mesures coercitives peuvent être prises.

- En premier lieu, il s'agira du dépôt de fonds non rémunérés qui seront restitués à l'État après restauration de la situation.

- En second lieu, une amende peut être infligée à l'État dont le montant est réparti entre les États qui respectent les prescriptions.

En novembre 2003, la Commission européenne, a recommandé une surveillance budgétaire plus rigoureuse de l'Allemagne et de la France, étape précédant la prise de sanctions effectives. Toutefois, le Conseil, a suspendu la procédure des déficits excessifs à l'encontre des deux pays. A la suite de ces événements, le Pacte fut modifié en 2005.

Cette réforme a conduit à assouplir ces contraintes en prenant en compte toutes les récessions et la nature des dépenses financées par le déficit (investissements, réunification allemande, etc.). Le critère des 3 % du PIB est maintenu, mais pourra désormais être dépassé dans des circonstances exceptionnelles. Enfin des circonstances atténuantes comme une grave récession économique peuvent être retenues qui auront pour effet d'écarter les sanctions.

b) Son approfondissement et son complément : le semestre européen

La stratégie Europe 2020 est le programme économique de l'Union européenne, qui doit lui permettre de sortir de la crise et de stimuler la croissance au cours des dix prochaines années.

Adoptée en mars 2010, cette stratégie définit cinq leviers de croissance et cinq objectifs à atteindre à l'horizon 2020 en matière d'emploi, de recherche et d'innovation, d'énergie, d'éducation et de réduction de la pauvreté. Mais cette politique économique n'est possible que dans la mesure où la discipline budgétaire est respectée. Son lien avec la Pacte de solidarité et de croissance est nécessaire. C'est pourquoi, une procédure d'examen plus approfondie des politiques budgétaires a été mise en place sous l'appellation « semestre européen ». Le « semestre » a définitivement été adopté le 7 septembre 2010. Il a été inauguré en janvier 2011.

Par le passé, les institutions de l'Union européenne examinaient la politique économique au printemps et les cadres budgétaires à l'automne, et la mise en œuvre des engagements pris par les États membres au niveau de l'Union européenne n'était évaluée que rétrospectivement. En d'autres termes, les objectifs économiques étaient fixés sans nécessairement connaître le volume des fonds mobilisables. Désormais, les États membres et la Commission examinent simultanément les réformes structurelles, les mesures génératrices de croissance et le cadre de la surveillance budgétaire. Cet examen est réalisé au niveau de l'Union, chaque année de janvier à juin.

- **Janvier** : La Commission présente son examen annuel de la croissance qui passe en revue la politique macroéconomique et budgétaire, les réformes structurelles et les mesures génératrices de croissance.

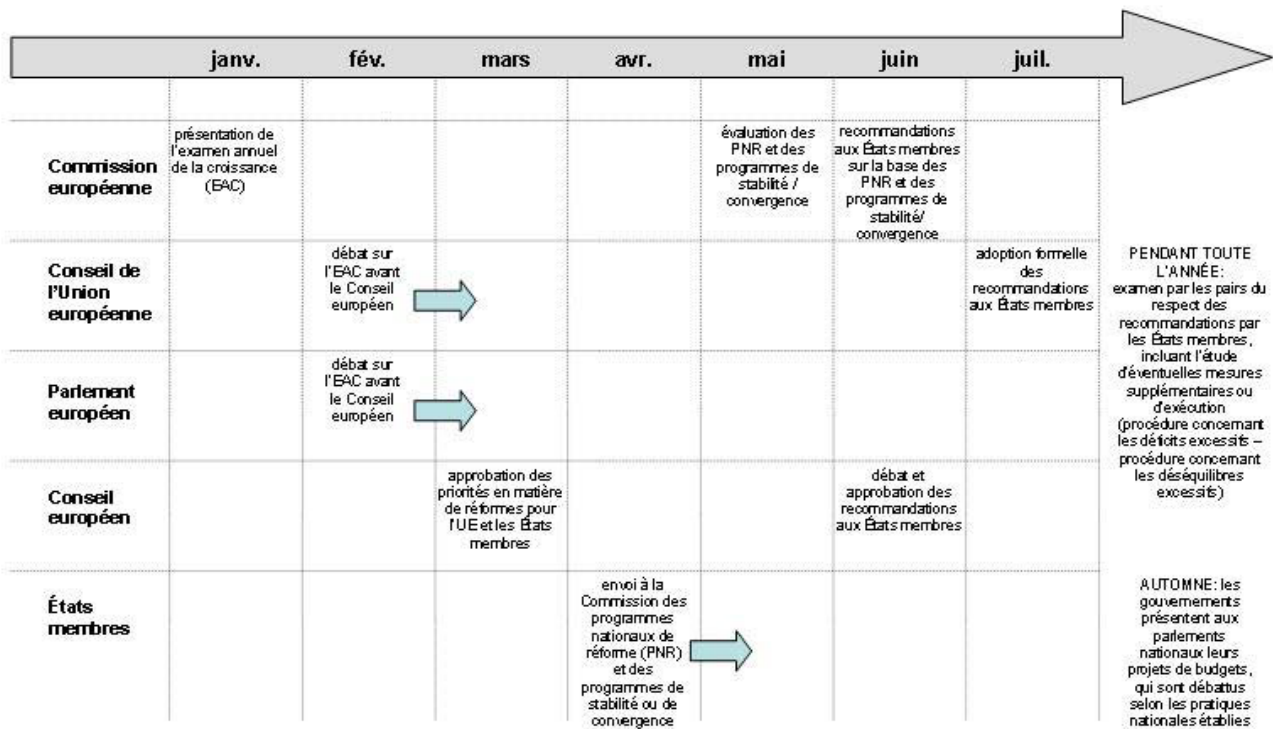
- **Mars** : Le Conseil européen examine et approuve le programme de réforme économique et d'assainissement budgétaire.

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

- **Avril/mai** : Les États membres présentent à la Commission et aux autres États membres leur programme national de réforme (PNR) et leur programme de stabilité ou de convergence. Les PNR présentent les programmes de réforme structurelle et les mesures contribuant à la réalisation des objectifs d'Europe 2020. Quant aux programmes de stabilité ou de convergence, ils exposent les mesures destinées à rendre les finances publiques viables. La préparation synchronisée de ces deux programmes traduit le cercle vertueux de finances publiques saines soutenues par des réformes structurelles.

- **Juin** : La Commission présente au Conseil des projets de recommandations par pays, Le Conseil européen les examine et les adopte. Les États membres tiennent compte de ces orientations lorsqu'ils établissent leur budget pour l'année à venir.

Le semestre européen: qui fait quoi et quand?



L'intervention du Parlement français se fait à deux moments:

- avant la transmission du programme de stabilité, c'est à dire durant la seconde quinzaine du mois d'avril, le Gouvernement s'engage devant le Parlement, sur une trajectoire d'évolution des finances publiques par une déclaration suivie d'un vote comme le prévoit l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2013.

- avant les recommandations du Conseil européen à la fin du mois de juin, les deux assemblées adoptent une proposition de résolution, sur la base de l'article 88-4 de la Constitution, portant sur l'avis de la Commission européenne préalable à la réunion du Conseil européen.

Le pouvoir budgétaire du Parlement est préservé en ce qu'il adopte la programmation pluriannuelle avant son examen par les institutions communautaires.

B - Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)

L'Union européenne n'a pas été capable de respecter ses objectifs économiques et monétaires, faute notamment d'avoir disposé d'un mécanisme de surveillance suffisamment rigoureux. Pour combler cette lacune, la Commission a présenté le 29 septembre 2010 un paquet de six propositions législatives, auquel le Parlement européen et le Conseil ont donné leur accord définitif

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

en juin 2011. Il s'agit de ce que l'on appelle dans le jargon européen le « six pack ». Il préfigure dans une large mesure le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui a été signé le 2 mars 2012.

a) Le six pack et le two pack

Ces six textes apportent plusieurs innovations.

• L'élargissement de la surveillance

La surveillance de la Commission s'étendra désormais au delà des indicateurs historiques du Pacte (déficit et dette). De nouveaux indicateurs sont désormais pris en compte : l'endettement public et privé, l'évolution des marchés financiers, du chômage, de la balance courante, des taux de change, ainsi que l'évolution des prix, etc. Seront également pris en considération, à la demande des parlementaires européens, les évolutions en termes de croissance, de productivité et d'investissement.

• La prise de décision

Le recours à la « *majorité qualifiée inversée* », (le vote est acquis dès lors qu'aucune opposition ne se manifeste à la majorité qualifiée) est renforcé notamment pour les questions relatives à la surveillance multilatérale lorsqu'il s'agit d'évaluer les programmes de stabilité des États membres, de recommander d'y apporter des améliorations ou d'établir que les mesures prises ont été insuffisantes pour définir l'objectif budgétaire (trajectoire d'ajustement).

Cette règle de vote renforce la position de la Commission puisque toute décision de celle-ci sera réputée adoptée si le Conseil ne s'y est pas volontairement opposé. En outre, ce dernier devra se justifier de cette opposition devant le Parlement, dans le cadre du dialogue économique. De plus, le Parlement européen peut proposer à l'État membre qui fait l'objet des recommandations de participer « *à un échange de vue* ».

• Les sanctions

Une nouvelle amende unique de 0,5 % du PIB pour les pays qui dissimulent leurs comptes a été créée.

Un dépôt porteur d'intérêt de 0,1 % du PIB sera imposé dès que le Conseil décidera qu'un État membre n'a pas pris les mesures correctrices nécessaires. Enfin, en cas de non respect délibéré et grave des recommandations visant à corriger des déséquilibres macroéconomiques, l'amende pourrait passer de 0,1 % à 0,3 % du PIB.

Les recettes produites par les amendes et les intérêts seront versées au Mécanisme européen de stabilité (MES), et non aux États membres dont le déficit n'est pas excessif.

Deux règlements européens (le two pack) sont en cours d'élaboration, ils visent à introduire un contrôle beaucoup plus strict des pays de la zone euro en difficulté, notamment ceux souhaitant bénéficier d'une assistance financière. Aussi, ils visent à encadrer davantage encore le processus d'élaboration des budgets nationaux.

b) Le Traité

Le Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance a été adopté le 2 mars par 25 des 27 membres de l'Union européenne. Il était exigé par Berlin en contrepartie de la poursuite du sauvetage financier de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie par le Mécanisme européen de solidarité (MES) adopté le 30 janvier 2012.

• La forme

Le refus opposé par le gouvernement britannique aux propositions de réforme des Traités européens a conduit à une solution particulière : un traité intergouvernemental.

Le droit international (Convention de Vienne sur le droit des traités ; art 41) autorise certains des signataires de traités multilatéraux à conclure entre eux des accords additionnels, à condition que cela ne menace pas les droits des autres parties. Il en va ainsi de l'Accord de Schengen.

Le TSCG n'est donc possible qu'à la condition qu'il ne remette pas en cause les règles établies par les Traités européens. En effet, les signataires du nouveau traité restent liés par les obligations qui

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

leur incombent en vertu des Traités européens. De nouvelles règles peuvent s'y ajouter ; elles ne peuvent pas y déroger.

Ce Traité entrera en vigueur dès qu'il aura été ratifié par douze États signataires. Cela constitue un précédent important. Aucun des États n'est en mesure de s'opposer seul à des avancées voulues par un nombre suffisant d'entre eux.

Cette « *méthode intergouvernementale* » renforce paradoxalement les institutions européennes et singulièrement la Commission et le Parlement dont les prérogatives renforcées par le Six Pack sont confirmées par le TSCG.

• Le fond

- Les nouveaux critères et les sanctions

Les États s'engagent à proscrire les déficits des comptes de leurs administrations publiques. Seul un déficit de 0,5 % du PIB en termes structurels est admis.

Toutefois, lorsque la dette publique est sensiblement inférieure à 60 % du PIB un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du PIB est toléré.

En cas de non respect de ces dispositions une procédure de déficit excessif est lancée. L'État visé met en place un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif.

Leur suivi a lieu dans le cadre des procédures de surveillance existantes en vertu du Pacte de stabilité et de croissance.

En cas de non respect de ces dispositions, les sanctions sont semi-automatiques puisque comme on l'a vu, c'est à la « majorité qualifiée inversée » que sont prises les décisions.

- La règle d'or

Le Traité prévoit que les États inscrivent des « *dispositions contraignantes et permanentes (...) de préférence dans la constitution, ou de toute autre façon permettant d'en garantir le plein respect ou pour assurer l'adhésion à ces dispositions tout au long des processus budgétaires nationaux* »

L'introduction de cette « *règle d'or* » est sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne.

Celle-ci ne pourra être saisie que des problèmes relatifs à la transposition du principe de l'équilibre budgétaire en droit national. Elle ne pourra l'être que par les États, la Commission étant confinée à la simple rédaction de rapports sur la façon dont les États s'acquittent de leurs obligations.

- Le sommet de la zone euro

Le Traité met en place un début de gouvernement économique de la Zone euro en prévoyant la réunion au moins deux fois par an des chefs d'État et de Gouvernement de la zone euro en présence du Président de la Commission. Le président de la Banque centrale européenne peut être invité.

Le président du sommet de la zone euro est désigné à la majorité simple par les chefs d'État ou de gouvernement lors de l'élection du président du Conseil européen et pour un mandat de durée identique. C'est Monsieur van Rompuy, qui a été élu à ce poste, il assure également la présidence du Conseil européen. La consécration du sommet peut contribuer à donner à la gouvernance économique une assise dont elle a souvent manqué au cours des dernières années.

Nombreux sont donc les instruments permettant d'aller vers une plus grande discipline budgétaire tant au niveau national qu'au niveau européen. Mais force est de constater les difficultés rencontrées pour les mettre en place. Elles sont à la mesure des inquiétudes que l'on peut raisonnablement formuler quant à leur efficacité.

ANNEXES

Majorité qualifiée

Le traité de Nice avait institué un système de majorité qualifiée fondé sur une nouvelle pondération des voix et une clause de "filet démographique". Le nombre de voix attribuées à chaque État membre était pondéré, en particulier pour les plus peuplés, afin que la légitimité des décisions du Conseil puisse être maintenue en termes de représentativité démographique. Depuis le 1er janvier 2007, et à la suite de l'élargissement de l'Union, la majorité qualifiée est atteinte si 255 voix sur 345 sont réunies et que la décision recueille le

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

vote favorable de la majorité des États membres. En outre, un État membre peut demander qu'il soit vérifié que la majorité qualifiée comprenne au moins 62% de la population totale de l'Union. À défaut, la décision n'est pas adoptée.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, un nouveau système dit de "double majorité" est introduit. Il n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} novembre 2014, le système de Nice demeurant applicable pendant une période transitoire allant jusqu'au 31 octobre 2014. Selon le traité, **la nouvelle majorité qualifiée correspond au moins à 55% des membres du Conseil comprenant au moins 15 d'entre eux et représentant au moins 65% de la population européenne.** Une minorité de blocage peut être constituée par au moins 4 membres du Conseil.

VERS UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE ?

Poids des votes au [Conseil de l'Union européenne](#) aujourd'hui (vote à la majorité qualifiée) :

Pays	Votes	Population (millions)
Allemagne	29	82,4
France	29	64,1
Royaume-Uni	29	59,6
Italie	29	58,0
Espagne	27	44,0
Pologne	27	38,6
Roumanie	14	22,2
Pays-Bas	13	15,8
Grèce	12	10,6
République tchèque	12	10,3
Belgique	12	10,2
Hongrie	12	10,0
Portugal	12	9,9
Suède	10	8,9
Autriche	10	8,1
Bulgarie	10	7,7
Slovaquie	7	5,4
Danemark	7	5,3
Finlande	7	5,2
Irlande	7	3,7
Lituanie	7	3,7
Lettonie	4	2,4
Slovénie	4	2,0
Estonie	4	1,4
République de Chypre	4	0,8
Luxembourg	4	0,4
Malte	3	0,4
Total	345	490
Minorité de blocage		
Majorité qualifiée	255 voix	