

651 La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes

Éric PICHET,

professeur à Kedge Business School,
chercheur associé au LAREFI de Bordeaux IV



La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 repousse une nouvelle fois la résorption des déficits publics, et notamment du déficit structurel, au mieux en 2019. Elles soulèvent des questions d'ordre juridique, économique et budgétaire inédites alors que la France est toujours sous le coup d'une procédure de déficit excessif prévue par les traités de l'UE.

Dans une première partie, nous rappelons la mise en place progressive, depuis le pacte de stabilité et de croissance du 17 juin 1997, d'un arsenal juridique toujours plus lourd créé par l'Union européenne et totalement intégré en droit interne.

Dans une seconde partie, nous présentons la nouvelle trajectoire gouvernementale des finances publiques entre 2014 et 2019, les sérieuses objections de la Commission, ainsi que notre propre évaluation de l'évolution des déficits.

Enfin, dans une troisième partie, nous montrons les limites de l'action de contrôle actuellement assurée en amont des lois de finances par le tout jeune Haut conseil des finances publiques et en aval par le Conseil constitutionnel, qui a forgé depuis plus de vingt ans une jurisprudence du principe de sincérité des lois de finances

Nous concluons à l'inefficacité du lourd dispositif juridique en place, externe et interne, à contraindre la France à réduire ses déficits, et prévoyons la poursuite de la dégradation des finances publiques françaises, avec un déficit autour de 5 % par an entre 2015 et 2017 et un solde structurel très fortement négatif, autour de 4 %. Au terme des « Trente-six dispendieuses » (les années de déficits ininterrompus de 1981 à 2017), de profondes réformes des dépenses publiques s'imposeront : elles seront d'autant plus douloureuses qu'elles seront bien trop tardives.

Introduction

« L'habituel défaut de l'homme est de ne pas prévoir
l'orage par beau temps. »
Machiavel, *Le Prince*

1 - Sous le coup d'une procédure pour déficit excessif initiée par un rapport de la Commission du 18 février 2009¹ et déclenchée par une décision du Conseil européen² du 27 avril 2009³, la France a reconnu, pour la troisième fois, son incapacité à atteindre l'objectif à

1. Conformément à l'article 104.3 /126.3 du traité de l'UE.

2. Il faut bien distinguer :
– le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et définissant les orientations et les priorités politiques

moyen terme négocié avec la Commission en 2015 et a repoussé une nouvelle fois, dans son projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019, l'atteinte de son objectif à moyen terme (un déficit structurel limité à 0,4 % du PIB) en 2019.

Dans une première partie, nous rappelons la mise en place progressive depuis le pacte de stabilité et de croissance du 17 juin 1997, d'un arsenal juridique toujours plus lourd centré sur les concepts de solde structurel, d'objectifs à moyen terme, d'effort structurel, de trajectoire des finances publiques, de programme de stabilité et de procédure de déficit excessif et leur intégration en droit interne.

Dans une seconde partie nous présentons la nouvelle trajectoire des finances publiques entre 2014 et 2019, les hypothèses économiques et budgétaires du Gouvernement, les sérieuses objections de la Commission, les modestes mesures correctives prises en réponse dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2014 ainsi que notre propre évaluation de l'évolution des déficits dans la dernière partie du quinquennat.

Enfin, dans une troisième partie, nous montrons les limites de l'action de contrôle actuellement assurée en amont des lois de finances par le tout jeune Haut conseil des finances publiques et en aval par le Conseil constitutionnel qui a forgé, depuis plus de vingt ans une jurisprudence du principe de sincérité des lois de finances sans jamais oser censurer des lois de finances qui sous-estiment pourtant systématiquement depuis 2002 les déficits publics dans des proportions significatives. Nous constatons l'incapacité du lourd dispositif juridique, externe et interne, actuellement en place à contraindre la France à réduire ses déficits, le désuet argument de la souveraineté nationale étant toujours promptement brandi. Devant la récurrence des déficits depuis 1981, nous prévoyons la poursuite de la dégradation des finances publiques françaises avec un déficit public autour de 5 % par an entre 2015 et 2017 et un solde structurel qui restera ancré autour de 4 %. Au terme des « Trente-six dispendieuses » (les années de déficits ininterrompus de 1981 à 2017), de profondes réformes des dépenses publiques s'imposeront : elles seront d'autant plus douloureuses qu'elles seront bien trop tardives.

1. L'emprise progressive du droit de l'Union européenne dans la cuisine budgétaire hexagonale

2 - Depuis la signature du Pacte de stabilité et de croissance de 1997, et devant la répugnance manifeste et récurrente de nombreux États membres à prendre les mesures qu'impose le respect des critères de déficit (3 % du PIB) et de dette (60 % du PIB) de Maastricht, l'Union européenne a élaboré, au fil des crises budgétaires, de l'insistance de la Commission chargée de faire appliquer les traités et de l'exaspération des États vertueux, un mécanisme théoriquement toujours plus contraignant tout en ménageant la susceptibilité des États membres récalcitrants arc-boutés sur leur souveraineté fiscale et budgétaire. Le résultat de cet échafaudage quelque peu brinquebalant ressemble à un millefeuille dont les principales tranches sont le Pacte de stabilité de 1997, sa réforme en 2005, le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques dans l'Union économique et monétaire (TSCG).

générales de l'Union, en lui donnant des impulsions nécessaires lors de réunions à Bruxelles au moins quatre fois par an ;
– du Conseil de l'Union européenne composé de représentants des États membres au niveau ministériel habilités à engager leur gouvernement et qui exerce avec le Parlement européen des fonctions de définition des politiques et de coordination. Dans la suite de l'article, l'expression « le Conseil » fait référence au seul Conseil européen.

3. Conformément à l'article 104.6 /126.6 du traité de l'UE.

A. - Une volonté disciplinaire toujours mise en échec depuis le Pacte de stabilité jusqu'au *Two-Pack*

3 - L'avènement de l'euro et la volonté d'une intégration plus forte de l'ensemble des États de l'Union européenne ont décidé les États membres à mettre en place, sous l'égide de la Commission européenne chargée de les contrôler, un ensemble de règles organisant une surveillance économique et budgétaire au niveau européen dans le but d'assurer la stabilité économique et financière de l'UE.

1° Le Pacte de stabilité et de croissance et l'antagonisme historique entre l'interprétation stricte de la Commission et plus laxiste du Conseil

« Pas d'antagonisme, pas de progrès. »

Karl Marx, *Misère de la philosophie*, 1847

4 - Adopté au sommet d'Amsterdam le 17 juin 1997, le Pacte de stabilité et de croissance fondé sur les articles 99 et 104 du Traité instituant la Communauté européenne instaurait une surveillance multilatérale combinant des dispositions préventives s'appliquant à tous les États membres et des dispositions punitives propres aux seuls pays membres de la zone euro⁴. Le traité était à l'origine constitué de trois textes : une résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance et deux règlements du 7 juillet 1997 qui lui ont donné une valeur normative⁵.

a) Les concepts clés du Pacte de stabilité et de croissance de 1997

« Les concepts sont extérieurs les uns aux autres, ainsi que des objets dans l'espace. Ils constituent, réunis, un "monde intelligible" »

Henri Bergson, *L'Évolution créatrice*, 1907

5 - Le mécanisme de surveillance mutuelle des pays de la zone euro est fondé sur six concepts clés qui forment autant d'indicateurs à la disposition des États membres et de la Commission permettant de suivre le niveau et la trajectoire des déficits publics. Les notions de solde structurel, d'objectif à moyen terme des finances publiques, d'effort structurel, de trajectoire des finances publiques, de procédure pour déficit excessif et de circonstances exceptionnelles ont connu des évolutions dans leur définition, leur mesure et leur rôle depuis la signature du Pacte de stabilité et de croissance du fait des difficultés pratiques à les définir et les calculer⁶ et de la résistance de certains États membres (dont la France) à abdiquer une souveraineté budgétaire pourtant explicitement prévue par les traités.

Outil budgétaire fondamental du Pacte de stabilité et de croissance, le solde structurel est le déficit public qui n'est pas lié aux évolutions conjoncturelles du cycle économique⁷. Devenu la clé de

4. Les États non participants à la zone euro ne sont par exemple pas concernés par la mise en demeure du Conseil (article 139-2 du Traité sur le fonctionnement de l'UE) ni par les sanctions prévues à l'article 126 (§ 9 et 11) du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

5. Un premier règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (dit « volet préventif ») et un second règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (volet dit « correctif »)

6. Les textes postérieurs comme le *Six-Pack* introduiront également des concepts complémentaires comme le « programme de stabilité », le « programme national de réforme », le tout à élaborer au cours d'un « semestre européen ».

7. Clairement circonscrit dans une étude de la direction de la prévision du ministère des Finances, V. S. Duchêne et D. Lévy, *Solde structurel et effort structurel : un essai d'évaluation de la composante discrétionnaire de la politique budgétaire* : DPAAE 2003, n° 18 ; <https://www.tresor.economie.gouv.fr/file/325912>, le solde structurel est juridiquement qualifié « de solde annuel corrigé des variations conjoncturelles déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires », dans l'article 3, 3, a du TSCG.

voûte du dispositif de surveillance de l'évolution des déficits publics grâce au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)⁸ entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 en imposant aux États signataires (dont la France) une règle d'équilibre budgétaire définie en termes de solde structurel qui s'ajoute aux contraintes des traités de Maastricht et d'Amsterdam.

L'objectif à moyen terme est actuellement défini par l'article 3 du TSCG : c'est le déficit structurel à ne pas dépasser à moyen terme⁹. Son montant est fixé par chaque pays de l'eurozone¹⁰ dans des limites définies par le TSCG¹¹. L'objectif de moyen terme peut donc être légèrement différent selon les États membres pour prendre en compte la diversité des situations économiques et de finances publiques et les risques liés à la soutenabilité des comptes publics.

Partant du solde structurel d'une année et pour atteindre l'objectif à moyen terme, on utilise la notion d'effort structurel (parfois dénommé ajustement structurel), défini comme « l'incidence des mesures nouvelles en recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel »¹². Il s'agit donc de la variation du solde structurel imputable à des facteurs discrétionnaires, soit la somme d'un effort en dépenses et d'un effort en recettes¹³. Pour calculer l'effort structurel, on ne tient pas compte de la fluctuation temporaire des élasticités fiscales et on se limite à l'impact des mesures discrétionnaires nouvelles. L'ensemble des déficits anticipés ou constatés sur une période pluriannuelle donne la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale¹⁴.

La procédure de déficit excessif est définie par le règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 qui en fixait le seuil à 3 % de déficit public¹⁵. Suivant la logique punitive de cette procédure (« corrective » dans le jargon communautaire), c'est la Commission qui prend l'initiative d'initier la procédure en élaborant un rapport prenant en considération tous les facteurs pertinents (conjoncture, réformes entre autres), mais c'est toujours au Conseil de prendre la décision de déclencher la procédure¹⁶ en adressant des recommandations à l'État concerné qui doit alors engager une action dans les six mois et remettre un rapport sur l'action engagée en réponse aux recommandations. Si l'État n'applique pas ces recommandations, le Conseil peut alors le mettre en demeure de prendre des mesures puis,

le cas échéant, quatre mois après la mise en demeure, appliquer une sanction sous forme d'amende d'un montant fixe égal à 0,2 % du PIB auquel s'ajoute un élément variable du dixième de la différence entre le déficit et la valeur de référence de 3 % (soit 0,1 % supplémentaire pour un déficit de 4 %). Le Conseil peut renforcer les sanctions au cours des années suivantes ou au contraire les abroger en tout ou partie selon l'importance des progrès réalisés¹⁷.

Les circonstances exceptionnelles peuvent toujours être invoquées par un État qui fait d'objet d'une procédure de déficit excessif. Le contour de la notion est flou, le Pacte de stabilité et de croissance la définissait initialement comme « une récession supérieure à 2 % »¹⁸. À l'automne 2004, la Commission européenne a émis la possibilité d'assouplir la définition des circonstances exceptionnelles : « Le cas d'une croissance économique lente, mais néanmoins positive, n'est pas pleinement pris en compte dans le cadre budgétaire actuel (...) Afin de tenir compte des périodes où la croissance est positive, mais très faible pendant une durée prolongée, et quand de telles évolutions sont inattendues, d'éventuelles améliorations pourraient inclure la redéfinition du concept de grave récession économique et une clarification du "caractère soudain de la récession" et de la "baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé" »¹⁹. En 2012, les circonstances exceptionnelles sont officiellement définies, selon le b du 3 de l'article 3 du TSCG, en faisant référence « à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme. »

b) La Commission, le Conseil, la Cour de justice de l'UE et l'assouplissement du Pacte en 2005

6 - Le Pacte a subi le contrecoup de l'éclatement de la bulle des nouvelles technologies et des attentats du 11 septembre. Assez logiquement, la récession qui a suivi a entraîné une hausse brutale des déficits publics en 2002 et 2003 et l'Allemagne qui a laissé jouer les stabilisateurs automatiques²⁰ a fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif, tout comme la France en juin 2003. Suite à la suspension des procédures contre la France et l'Allemagne par le Conseil le 25 novembre 2003 et à la saisine de la Cour européenne de Justice par la Commission qui estimait avec raison que le Conseil de pouvait suspendre la procédure pour déficit excessif²¹, le Pacte de stabilité a été modifié lors du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, dans le sens d'un assouplissement et d'une plus grande prise en compte des circonstances économiques et des particularités de chaque État membre²². C'est, en particulier, cette réforme qui a introduit la no-

8. Le TSCG est un accord intergouvernemental qui prend la forme d'une coopération renforcée (possible depuis 1997 si au minimum neuf États membres le ratifient). L'objet de ce traité est de renforcer plus avant la discipline budgétaire des États.

9. Conformément à l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/1997, l'objectif à moyen terme est fixé à un niveau de solde structurel qui garantit « la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics ».

10. En France par une loi de programmation des finances publiques.

11. L'objectif à moyen terme doit être inférieur à 0,5 % du PIB, en France il est actuellement fixé à 0,4 %.

12. Article 1^{er} de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

13. L'effort en dépenses est mesuré comme l'opposé de la variation du ratio de dépenses structurelles (définies simplement comme la variation des dépenses hors variation des dépenses liées au chômage qui elles augmentent mécaniquement en cas de baisse du PIB). L'effort en recettes est égal à l'impact des nouveaux prélèvements fiscaux et sociaux.

14. Article 1^{er} de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

15. L'expression remonte à un premier règlement de 1993 qui proposait déjà une procédure concernant les déficits excessifs, prévu par l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

16. Initialement les Allemands avaient demandé une lecture stricte du Pacte de stabilité et de croissance avec un mécanisme de sanctions automatiques, mais les Français qui souhaitaient un contrôle politique du Conseil, ont obtenu gain de cause sur ce point.

17. Conformément à l'article 139-2, b du traité sur le fonctionnement de l'UE, les États qui ne sont pas membres de la zone euro ne sont pas concernés ni par la mise en demeure ni par les sanctions de l'article 126, § 9 et 11.

18. Mais une récession comprise entre 0,75 % et 2 % permettait d'ouvrir un débat sur l'opportunité ou non de déclencher des sanctions.

19. *Communication de la Commission au conseil et au parlement européen, Commission européenne, Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance : Doc. COM(2004) 581 final, 3 sept. 2004.*

20. Il faut toutefois préciser que le budget allemand était excédentaire en 2000.

21. La Cour de justice a toutefois confirmé le monopole du Conseil à lancer les sanctions (CJCE, 13 juill. 2004, aff. C-27/04, *Commission c/ Conseil de l'Union européenne*).

22. Selon la nouvelle mouture du pacte, les États membres doivent toujours maintenir leur déficit et leur dette publique en dessous des seuils fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB. Cependant, les conditions du pacte ont été assouplies sur plusieurs points : les États membres pourront ainsi échapper à une « procédure de déficit excessif » dès lors qu'ils se trouvent en

tion d'objectif à moyen terme, exprimé sous forme de solde structurel ne pouvant être inférieur à 1 % du PIB et spécifique à chaque État en fonction de sa « position budgétaire ».

2° Le renforcement du pacte de stabilité devant la persistante dérive des comptes publics de nombreux États membres : les nouvelles contraintes du *Six-Pack* et du *Two-Pack*

« Rendre compte, c'est se rendre compte. »
Précepte de bonne gouvernance

7 - Après la crise financière et le sauvetage de la Grèce, plusieurs pays européens emmenés par l'Allemagne ont exigé et obtenu un renforcement du Pacte de stabilité et de croissance afin d'instaurer une discipline plus stricte : il s'agit du *Six-Pack* complété du *Two-Pack*.

a) Une première vague de contraintes : le *Six-Pack*

8 - Le *Six-Pack* désigne cinq règlements et une directive approuvés par les 27 États membres et le Parlement européen en novembre 2011 et entrés en vigueur le 13 décembre 2011. Dans son volet préventif, Il renforce la surveillance budgétaire²³ en instaurant le semestre européen pour la coordination des politiques économiques. La phase préparatoire du semestre européen débute en novembre lorsque la Commission publie l'examen annuel de la croissance et le rapport sur le mécanisme d'alerte. Dans la première phase, dite d'orientation, qui débute en janvier, le Conseil de l'Union européenne débat de l'examen annuel de la croissance, formule des orientations et adopte des conclusions, en mars le Conseil européen (chefs d'État et de gouvernement) formule les orientations politiques et la Commission publie les bilans approfondis relatifs aux déséquilibres économiques. Dans la seconde phase, dite de fixation des objectifs et de programmes les États membres soumettent leurs programmes d'actions avant fin avril²⁴. En mai, la Commission évalue les programmes d'action, en juin le Conseil de l'Union européenne examine le projet et arrête des recommandations présentées au Conseil européen pour approbation, puis en juillet le Conseil de l'UE adopte les recommandations par pays : commence alors la troisième phase, dite de mise en œuvre.

Dans son volet disciplinaire, les pays qui ont une dette qui dépasse 60 % du PIB feront l'objet d'une procédure de déficit excessif s'ils ne réduisent pas d'un vingtième par an (sur une moyenne de trois ans) l'écart entre leur taux d'endettement et la valeur de référence de 60 % et ce même si son déficit est inférieur à 3 %²⁵. Pour renforcer l'effectivité des sanctions, à partir de décembre 2011, les pays en procédure de déficit excessif²⁶ et qui ne se conforment pas aux recommandations du Conseil leur a adressé, feront l'objet de sanctions, sauf si une majorité qualifiée d'États s'y oppose. Il s'agit là d'une nouvelle procédure de prise de décision, appelée « majorité inversée ».

situation de récession alors que cette exemption n'était jusqu'alors accordée qu'aux États frappés par une crise de croissance sévère (entraînant une perte supérieure ou égale à deux points de PIB). La décision d'engager une procédure de déficit excessif ne sera en outre prise qu'après examen d'un certain nombre de « facteurs pertinents », susceptibles d'entraîner la suspension de la procédure, et les délais seront également allongés.

23. Les nouvelles règles définissent un nouveau « critère des dépenses » pour faciliter l'évaluation des progrès accomplis en direction de cet objectif. Concrètement, la croissance annuelle des dépenses publiques ne devra pas dépasser un taux de référence sur le moyen terme.

24. Il s'agit des programmes de stabilité et de convergence exposant la stratégie budgétaire à moyen terme et des programmes nationaux de réforme exposant les réformes structurelles.

25. Article 2 du règlement n° 1467/97.

26. Vingt-trois sur vingt-sept pays en décembre 2011.

b) Le *Two-Pack* ou les deux mâchoires d'un étau de surveillance

9 - À l'instar du *Six-Pack*, le *Two-Pack*, constitué de deux nouveaux règlements, vise à introduire un contrôle encore plus strict des États de la zone euro en difficulté, notamment de ceux souhaitant bénéficier d'une assistance financière en encadrant encore davantage le processus d'élaboration des budgets nationaux. Approuvés par le Conseil de l'Union européenne le 13 mai 2013 et entrés en vigueur le 30 mai 2013, ces deux textes sont encore une fois organisés autour du diptyque surveillance/sanction. Le premier est relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés. Le second vise à corriger les déficits excessifs dans les États membres de la zone euro avec des mesures plus coercitives que précédemment en renforçant le semestre européen²⁷ et en le complétant par un second semestre. Dans le cadre de ce second semestre, les États communiquent à la Commission leur projet de budget ou « plan budgétaire » (projet de loi de finances en France) avant le 15 octobre. Si la Commission estime que ce plan présente un « manquement particulièrement grave », elle pourra en demander la révision dans un délai de quinze jours. Si nécessaire, la Commission pourra également adopter un avis avant le 30 novembre. En cas de manquements graves aux obligations du pacte de stabilité et de croissance, la Commission demandera un plan révisé.

B. - Le TSCG et son intégration en droit interne

« *Pacta sunt servanda* »

10 - À la différence du *Six-Pack* et du *Two-Pack*, le Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG)²⁸, également dénommé pacte budgétaire, est un accord conclu entre les États membres de la zone euro et huit autres États membres de l'UE²⁹.

1° Le TSCG ou le règne du solde structurel et ses conséquences

11 - Depuis l'entrée en vigueur du TSCG le 1^{er} janvier 2013, le concept de solde structurel est devenu la pierre angulaire du complexe mécanisme de discipline des finances publiques de l'Union européenne.

a) Le solde structurel et sa trajectoire

12 - L'article 3 du TSCG impose l'instauration en droit interne d'un objectif de solde structurel ne pouvant être inférieur à -0,5 % du PIB pour les États dont l'endettement public brut dépasse 60 % du PIB. Plus précisément, les administrations publiques des États signataires ont l'obligation de présenter une situation budgétaire en équilibre ou en excédent. Cette obligation est considérée comme respectée « si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif de moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut au prix du marché ». Mais c'est la loi nationale qui définit le « solde structurel annuel des administrations publiques ». En France, il s'agit du « solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires », et l'objectif à moyen terme est actuellement de 0,4 %.

27. Les États doivent désormais remettre, avec le programme de stabilité, un plan budgétaire à moyen terme (avant le 30 avril) et un programme national de réforme.

28. Signé le 2 mars 2012 à Bruxelles et ratifié en octobre 2012.

29. Le TSCG n'est donc pas incorporé au droit de l'Union européenne même s'il inclut un engagement en vue de l'intégration de son contenu dans le cadre juridique de l'UE dans les cinq ans.

Un mécanisme de correction, établi « sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne », doit garantir que les écarts entre la prévision budgétaire initiale et les résultats en exécution soient résorbés. Ce mécanisme de correction doit faire intervenir des institutions indépendantes³⁰ des autorités budgétaires nationales et respecter pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

b) Une exigence procédurale renforcée

13 - Le traité est en réalité assez exigeant d'un point de vue procédural mais peu sur le fond. Ainsi, les États qui font l'objet d'une procédure pour déficit excessif sont tenus de présenter aux institutions européennes, pour approbation, un programme de réformes en matière budgétaire et économique (*art. 5 TSCG*) et le vote à la « majorité qualifiée inversée »³¹ est étendu à l'ensemble des étapes de la procédure pour déficit excessif (déclenchement de la procédure, recommandation, mise en demeure, sanction), alors que le *Six-Pack* le prévoyait uniquement pour l'adoption de sanctions. Mais on ne trouve pas de sanctions automatiques contre les États en déficit excessif, puisqu'une décision du Conseil de l'Union européenne, certes prise à la majorité qualifiée inversée, demeure nécessaire et qu'il n'y a aucune fixation d'une date de retour à l'équilibre des finances publiques³², ni contrôle de la mise en œuvre de la règle d'équilibre structurel par la Commission européenne ou par la Cour de justice de l'Union européenne³³, et pas de correction automatique des écarts à la règle d'équilibre structurel. Enfin, aucun droit de *veto* des autorités européennes sur les projets de budget des États membres n'est institué.

2° La transposition progressive des règles de surveillance budgétaire européenne en droit interne

14 - Parallèlement à la montée en puissance des contraintes européennes sur les États membres (par le haut en quelque sorte), la France a également fait évoluer son droit pour renforcer le contrôle du pouvoir législatif sur l'élaboration et le suivi des finances publiques.

a) La loi organique sur les lois de finances (LOLF) de 2001

15 - La LOLF a significativement modernisé le processus d'élaboration et du suivi des budgets publics. Promulguée le 1^{er} août 2001, cette loi organique, d'origine parlementaire et bipartite³⁴ est depuis considérée comme une véritable « constitution financière ». Son objet est une meilleure performance de la gestion publique et une meilleure transparence de l'information budgétaire instituant un contrôle étroit du Parlement sur l'exécutif³⁵. L'article 48 impose le débat d'orientation budgétaire permettant d'examiner les orientations gouvernementales avant la discussion des projets de loi de finances et les articles 50 à 54 obligent le gouvernement à joindre au dépôt de tout projet de loi de finances un rapport sur les perspectives économiques, sociales et financières avec ses hypothèses. Ce rapport retrace le niveau des prélèvements obligatoires pour les deux années à

venir. La LOLF organise également l'adoption d'un budget dans un cadre pluriannuel qui répond aux demandes de l'UE. Sur le modèle de la LOLF, une loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a été promulguée le 2 août 2005 : il ne manque donc plus que le même type de loi pour les collectivités territoriales.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé une nouvelle catégorie législative : les lois de programmation des finances publiques. L'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »³⁶. Ces lois de programmation des finances publiques constituent une nouvelle catégorie de normes qui traduit la volonté d'une démarche de gestion pluriannuelle des finances publiques. Toutefois ces lois, qui ne sont pas des lois de finances, ne sont pas totalement contraignantes, précisément du fait de leurs dispositions programmatiques³⁷, elles ont donc une portée juridique faible et jouent essentiellement un rôle symbolique marquant la solennité de l'engagement national vis-à-vis de la Commission européenne et des marchés financiers.

Quant aux lois de finances, elles ont été élaborées depuis 2002 en fonction d'une « norme de dépense » consistant à définir *ex ante* un rythme d'évolution des charges de l'État, déconnecté des aléas de la croissance économique et de l'évolution des recettes. Régissant initialement l'évolution des seules dépenses nettes du budget général, cette norme de dépense a été élargie en 2007 aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux affectations de recettes à des opérateurs de l'État. Cette norme est elle aussi dépourvue de valeur juridique : elle ne vaut que par la contrainte que les pouvoirs publics s'imposent à eux-mêmes, aux stades de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances. En pratique, elle n'a été respectée en exécution qu'en 2011.

Une dernière catégorie de lois de finances pourrait jouer un rôle de contrôle des budgets et de discipline gouvernementale : les lois de finances de règlement des comptes, qui ont précisément comme objet de juger de l'exactitude des comptes : mais il faut reconnaître que ce moment de vérité budgétaire qui devrait permettre de comparer et d'analyser les écarts entre les résultats et les prévisions n'intéresse presque personne et est considéré par les parlementaires qui y consacrent peu de temps tout au plus comme un pur exercice compta-ble de validation des comptes publics.

b) La loi organique de décembre 2012

16 - La loi organique de décembre 2012 intègre en droit interne français le TSCG signé le 2 mars 2012 à Bruxelles. Elle reprend la règle d'équilibre du solde structurel et énonce dans son article 1^{er} que l'objectif à moyen terme est fixé par la loi de programmation des finances publiques. Elle reprend également la définition communautaire de l'écart important dans la trajectoire du solde structurel lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives³⁸. Enfin, la loi organique crée le Haut conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes et chargé d'émettre un avis sur les

30. C'est le rôle du Haut conseil des finances publiques en France.

31. Ce qui signifie qu'il faut réunir une majorité d'États opposée à la sanction pour la repousser.

32. Différence notable avec le mécanisme constitutionnel allemand de « frein à l'endettement ».

33. La Cour pourra simplement vérifier qu'une telle règle a été mise en place par les États.

34. Les pères fondateurs en étaient le député socialiste Didier Migaud et le sénateur centriste Jean Arthuis.

35. Selon l'article 47 de la Constitution, le Parlement vote les projets de lois de finances et le Parlement contrôle également son exécution, assisté dans cette mission par la Cour des comptes.

36. Dans le même temps, ont ainsi été introduites dans la Constitution les notions, bien connues au niveau européen, de « finances publiques » et d'« administrations publiques », qui permettent de dépasser les approches sectorielles (finances étatiques, locales et sociales).

37. Le Conseil constitutionnel a bien rappelé, dans sa décision du 13 décembre 2012, que ces orientations pluriannuelles ne sauraient porter atteinte ni à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution ni aux prérogatives du Parlement, seules les règles relatives à l'information et au contrôle du Parlement étant normatives.

38. Article 23 de loi organique du 17 décembre 2012.

prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux projets de lois de finances et au programme de stabilité ainsi que sur leur cohérence avec la trajectoire pluriannuelle de soldes structurels inscrits dans la loi de programmation des finances publiques.

2. Les évaluations officielles de la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017, les critiques de la Commission européenne et notre évaluation

17 - C'est toujours sous le coup d'une procédure pour déficit excessif ouverte il y a plus de cinq ans (en 2009) et en période de sursis accordé théoriquement pour deux ans (soit fin 2015) par le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014³⁹ que se déroule le marathon budgétaire de l'automne 2014. Le travail gouvernemental et parlementaire est cette année particulièrement chargé car aux traditionnelles lois de finances (loi de finances pour 2015, loi de finances rectificative pour 2014 et loi de financement de la sécurité sociale pour 2015) s'ajoute la discussion d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019⁴⁰. Dans ces projets de loi, le Gouvernement a reconnu que la France ne respecterait pas la nouvelle date butoir de 2015 pour ramener son déficit public en deçà de 3 % du PIB tout en affirmant le respect de son engagement de réduction du déficit structurel mais à un rythme moins rapide que prévu dans la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014. Les quatre projets de loi de finances d'automne comportent peu de mesures spectaculaires et significatives et la trajectoire des finances publiques pour 2014 à 2017 a été uniquement corrigée au vu de l'évolution défavorable des données macroéconomiques (croissance du PIB et inflation) ainsi que de l'élasticité des impôts.

Nous allons dans un premier temps présenter synthétiquement les hypothèses qui ont servi de base aux budgets 2015 et à la trajectoire des finances publiques jusqu'en 2019, puis recenser les principales mesures qui influenceront sur les budgets et la trajectoire de solde structurel attendu par l'exécutif.

Dans un second temps, nous soulignerons les principaux griefs faits par la Commission européenne et la réponse du Gouvernement via le projet de loi de finances rectificative pour 2014 présenté le 12 novembre 2014.

Enfin, dans un troisième temps, nous critiquerons les prévisions gouvernementales et expliciterons notre propre évaluation de la trajectoire des finances publiques et de l'évolution de son indicateur clé qu'est le déficit structurel en nous limitant à l'horizon 2017.

A. - Les évaluations officielles

« Ainsi nous appelons illusion une croyance quand, dans la motivation de celle-ci, la réalisation d'un désir est prévalente, et nous ne tenons pas compte, ce faisant, des rapports de cette croyance à la réalité, tout comme l'illusion elle-même renonce à être confirmée par le réel. »
Sigmund Freud, *L'Avenir d'une illusion*, 1927

39. Le Conseil a réaffirmé que les seuils du Pacte de stabilité ne seraient pas modifiés tout en précisant que la flexibilité et la souplesse pouvaient accompagner la nécessaire discipline budgétaire afin de soutenir la croissance et d'intégrer dans le pacte les réformes structurelles.

40. La précédente loi de programmation des finances publiques 2012-2017 étant rendu totalement obsolète par la dérive des comptes publics. Pour une analyse de doctrine budgétaire du début du quinquennat, fondement de cette première loi de programmation, on se référera à notre article du 15 novembre 2012 dans cette revue (*É. Pichet, La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences : Dr. fisc. 2012, n°46, 513*).

18 - Tout en refusant de se placer sous le parapluie des circonstances exceptionnelles⁴¹, le projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 revoit significativement à la baisse les ambitions de trajectoire des finances publiques à l'automne 2014 par rapport à la dernière loi de finances rectificative du... 8 août 2014⁴².

1° Les nouvelles contraintes macroéconomiques retenues par les différentes lois de finances de l'automne 2014

19 - Le recadrage du scénario porte essentiellement sur l'environnement macroéconomique, qui se serait brutalement et significativement détérioré depuis le projet de loi de finances rectificative du 8 août 2014 déposé le 11 juin 2014.

a) L'environnement macroéconomique dégradé

20 - Les principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2019 sont les suivantes⁴³ :

| Variation en % | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PIB | 0,3 | 0,4 | 1 | 1,7 | 1,9 | 2 | 22 |
| Déflateur de PIB | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,4 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Indice des prix à la consommation | 0,7 | 0,5 | 0,9 | 1,4 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Masse salariale privée | 0,8 | 1,6 | 2 | 3,5 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| Croissance potentielle | 1,1 | 1 | 1 | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| Écart de production (% du PIB) | - 2,7 | - 3,3 | - 3,4 | - 3,1 | - 2,5 | - 1,7 | - 0,9 |

21 - Deux puissantes tendances interdiraient un retour rapide à l'objectif à moyen terme : la croissance et l'inflation. Sont désormais retenus un taux de croissance 2014 de 0,4 % (contre 1 % en juin) et une inflation de 0,7 % (contre 1,2 %), tout en réduisant l'estimation

41. « Le Gouvernement n'a pas souhaité demander au Haut conseil des finances publiques si les conditions étaient réunies pour constater l'existence de circonstances exceptionnelles en mai 2014 mais a décidé au regard des changements comptables (passage à la norme SEC 2010) et méthodologiques (alignement sur la croissance potentielle et les élasticités de référence de la commission européenne) intervenus, comme de l'évolution du contexte macroéconomique (en particulier une inflation très en deçà de sa cible qui dégrade la mesure du solde structurel) depuis les lois de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, de privilégier l'adoption d'une nouvelle loi de programmation afin d'en tirer les conséquences sur la trajectoire de solde structurel de référence, V. *Rapport prévu par l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, p. 160.

42. Étaient alors anticipés des déficits 2014 et 2015 de 3,8 % et 3 %, notre évaluation étant d'au moins 4,2 % en 2014 et « proche de 4 % en 2015 », V. *É. Pichet, Programme de stabilité et Pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : Dr. fisc. 2014, n° 31-35, 471*.

43. V. *Rabault, Commission des finances de l'Assemblée nationale du 7 octobre 2014 sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 : Rapp. AN n° 2245, p. 19*.

de croissance potentielle de l'économie de 1,5 % en juin 2014⁴⁴ à 1,1 % ce qui est grosso modo l'évaluation de la Commission européenne et du FMI. On sait qu'une baisse de 1 % de la croissance du PIB implique mécaniquement (à élasticité constante des recettes publiques/PIB de 1) une baisse des recettes fiscales et donc une aggravation du déficit de 0,5 % du PIB. Il en est de même pour l'inflation puisque toute baisse de 1 % d'inflation conduit pour les mêmes raisons à une hausse du ratio de déficit de 0,5 point de PIB, un grand nombre de dépenses ne réagissant pas totalement ni immédiatement à l'inflation et les recettes réagissant d'une façon unitaire⁴⁵. En revanche, les taux d'intérêt continuant à baisser, la charge de la dette poursuit paradoxalement sa baisse (alors même que le ratio dette/PIB continue à croître sous l'effet au numérateur d'un déficit très élevé et au dénominateur d'une croissance anémique), mais de manière plus modeste (de l'ordre de 2 mds € par an soit 0,1 % du PIB).

b) L'évolution spontanée des recettes et des dépenses et l'impact de la norme SEC 2010 sur le déficit 2014

22 - Du fait de la dégradation de l'évolution spontanée des recettes (en fait l'élasticité), une baisse des recettes fiscales de l'État sur l'exercice 2014 est désormais anticipée (273 milliards contre 284 en 2013)⁴⁶, confirmant ainsi notre analyse développée dans ces colonnes le 31 juillet 2014, d'une modification profonde de l'élasticité des recettes et du franchissement, dans notre pays, du seuil de tolérance fiscale au-delà duquel les hausses d'impôts se traduisant non seulement par un rendement moindre qu'attendu mais bel et bien par une baisse des impôts du fait de l'étouffement de la mécanique économique sous le poids des prélèvements⁴⁷.

Les dépenses des administrations publiques sont actuellement le fait des administrations sociales pour 47 %, des organismes d'administration (très majoritairement l'État) pour 32 % et par les administrations publiques locales pour 21 %⁴⁸. Depuis deux ans, les dépenses de l'État sont à peu près sous contrôle, ce qui n'est le cas ni de la sphère sociale ni des collectivités locales. En juillet dernier dans ces colonnes⁴⁹, nous avons souligné la croissance naturelle des dépenses de la sphère sociale de 3,7 % par an (dont + 3,9 % pour les dépenses d'assurance maladie du fait du vieillissement de la population) et celle des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de + 3,2 % par an. De ce fait, les dépenses publiques progressent encore à un rythme de + 2 % en valeur pour une croissance du PIB toujours en valeur de + 1,1 %.

Enfin, pour une parfaite compréhension de l'évolution des déficits publics, il faut préciser les conséquences de la mise en place du nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, qui s'applique à l'ensemble des États membres à compter du mois de septembre 2014. Il implique une révision à la hausse du niveau du produit intérieur brut (PIB) principalement du fait de la comptabilisation des dépenses de recherche et développement (R&D) en

investissement⁵⁰. Cette modification réduit très légèrement le ratio dette/PIB mais a un impact quasi nul sur le ratio déficit/PIB⁵¹. Le mode de calcul du déficit est toutefois modifié puisque les crédits d'impôt dits restituables sont désormais enregistrés comme un surplus de dépenses. Par conséquent, l'écart entre le déficit de l'État en comptabilité nationale (celui qui est pris en compte par Bruxelles, soit 69 milliards en 2013) et le déficit budgétaire (celui qui est présenté en France, soit 75 milliards en 2013)⁵² qui était donc de + 7 milliards en 2013 se réduira dans le futur sous l'effet de la convergence entre les deux notions : il est attendu à + 0 milliard en 2014 car la norme SEC 2010 s'applique brutalement : il y a tout lieu de s'en féliciter car ceci permettra à l'avenir une meilleure intelligibilité des comptes publics et de leur trajectoire.

2° Les mesures des différents projets de loi pour 2015 et l'évaluation du solde structurel et de son évolution

23 - Les lois financières de l'automne 2014 comportent très peu de mesures nouvelles, d'autant que le pacte de responsabilité a été décliné dans la loi de finances rectificative du 8 août 2014.

a) Les mesures des projets de lois

24 - Pour le budget de l'État, le projet de loi de finances 2015 acte la suppression de la première tranche du barème pour les revenus 2014, qui coûtera près de 3,2 mds € en 2015⁵³, l'engagement de « faire de la France la Nation de l'excellence environnementale »⁵⁴ qui se traduit par la mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) pour un coût de 230 millions d'euros, et les mesures destinées à stimuler l'immobilier (nouveau dispositif Pinel, abattement sur droits de donation et réduction des plus-values cessions terrains à bâtir) qui coûteront environ 1,5 md €.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit un déficit ramené de 15 mds € en 2014 (soit le même niveau qu'en 2013) à 13 milliards en 2015. Le gouvernement fait l'hypothèse d'une progression de la masse salariale⁵⁵ de 2 % en 2015, puis de + 3,5 % en 2016 et + 4,2 % en 2017. L'augmentation naturelle des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) étant de + 3,9 %, le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2015 se fixe un objectif volontariste de + 2,1 % en 2015, 9,6 milliards d'économies devant être réalisés dans les budgets sociaux en 2015 : ils sont répartis à hauteur de 3,2 milliards pour l'assurance-maladie, 700 millions pour la famille, 160 millions sur le capital décès versé par la Sécurité sociale et 500 millions sur la gestion des caisses. Ce n'est toutefois qu'au moment du débat parlementaire sur le projet de loi, le mardi 21 octobre 2014, que le secrétaire d'État au budget a détaillé le reste des économies à savoir 4 mds € découlant de mesures déjà prises (comme la non-revalorisation des retraites). Même en ajoutant les mesures d'économie déjà décidées en 2013 et 2014 mais applicables en 2015 sur l'Unedic et les retraites de base, il manque entre 2 et 3 milliards...

Pour les collectivités locales, les dépenses de fonctionnement ont crû de + 4 % en 2013 et la masse salariale de 3,1 % en 2013 après 3,5 % en 2012⁵⁶ du fait de la triple hausse des effectifs, des rémunérations

44. Au moment du dépôt du premier projet de loi de finances rectificative pour 2014.

45. Autre effet pervers : une baisse de l'inflation complique le désendettement des agents publics et privés.

46. L'IR rapporterait ainsi 5,5 milliards de moins et l'IS 3,4 milliards de moins.

47. « En 2013, la persistance d'un déficit public très élevé (4,3 %), malgré une relative maîtrise des dépenses publiques est essentiellement due à une chute inédite et inattendue des recettes fiscales qui corroborent l'existence d'un seuil de tolérance fiscale, propre à chaque pays, et qui aurait été atteint en France. Au-delà de ce seuil, toute hausse d'impôt a un effet contre-productif car les prélèvements obligatoires étouffent l'activité en affaiblissant plus encore le potentiel de croissance de l'économie », V. É. Pichet, *Programme de stabilité et Pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017*, préc.

48. INSEE, chiffres 2013.

49. É. Pichet, *Programme de stabilité et Pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017*, préc.

50. Ainsi le niveau du PIB en 2010 a été relevé de +2,2 % à 1 998 mds € dans les comptes publiés le 15 mai 2014, contre 1 937 mds € lors de la notification.

51. Dans les comptes nationaux publiés le 15 mai 2014 par l'INSEE en nouveau système « SEC 2010 », le déficit en part de PIB est de 4,8 % en 2012 et 4,2 % en 2013 (contre 4,9 % et 4,3 % dans le projet de loi de règlement) soit un impact de 0,1 point.

52. C. comptes, *Le budget de l'Etat en 2013, Résultats et gestion, mai 2014*, p. 31.

53. Projet de loi de finances pour 2015, page 53.

54. Exposé des motifs de l'article 3 du projet de loi de finances 2015.

55. Les recettes de la sphère sociale étant très largement assises sur la masse salariale, celle-ci est bien le paramètre clé.

56. C. comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, 14 oct. 2014*.

indiciaires (sous l'effet des avancements d'échelon et de grade) et des régimes indemnitaires et seulement de manière minoritaire de décisions de l'État. En 2014, les dépenses de fonctionnement progressent encore de + 2,9 % (dont + 3,2 % pour les frais de personnel), l'investissement jouant la variable d'ajustement (en baisse de 7,4 % en 2014 après une hausse de 4,8 % en 2013). Une baisse équivalente à la diminution des dotations de l'État de 3,7 milliards par an est attendue à compter de 2015.

Au niveau global, une croissance en valeur de l'ensemble des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) de 1,1 % est attendue en 2015, au lieu de 1,4 % en 2014, 2 % en 2013 et 3 % en moyenne entre 2002 et 2012⁵⁷. Selon le Gouvernement, le déficit doit passer de - 4,1 % du PIB en 2013 à - 4,4 % du PIB en 2014 pour entamer une réduction progressive à - 4,3 % du PIB en 2015 et finir à - 0,8 % en 2019. Il ne repasserait sous la barre des - 3 % qu'en 2017 à - 2,8 %⁵⁸.

b) Un nouveau report de deux ans du retour à l'objectif à moyen terme

25 - La loi de programmation 2014-2017 acte le décalage dans le temps de l'objectif à moyen terme de solde structurel de 2017 à 2019, qui reste fixé à - 0,4 % du PIB potentiel pour cette dernière année : « Le Gouvernement a fait le choix d'un ajustement structurel pour chacune des années 2014, 2015 et 2016 nettement inférieur aux engagements précédents du fait d'un effort en recettes négatives à compter de 2016 lié aux mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et à la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et de l'emploi (CICE) »⁵⁹.

| (en %) | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|
| Solde public (en % PIB) | - 4,1 | - 4,4 | - 4,3 |
| Solde structurel (en % PIB potentiel) | - 2,5 | - 2,4 | - 2,2 |
| Ajustement structurel | 1,1 | 0,1 | 0,25 |

26 - Le solde structurel : de l'exécution 2013 à la prévision pour 2019⁶⁰ :

| (en %) | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public (en % PIB) | - 4,1 | - 4,4 | - 4,3 | - 3,8 | - 2,8 | - 1,8 | - 0,8 |
| Solde structurel (en % PIB potentiel) | - 2,5 | - 2,4 | - 2,2 | - 1,9 | - 1,4 | - 0,9 | - 0,4 |
| Ajustement structurel | 1,1 | 0,1 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,5 | 0,5 |

57. V. Rabault, *Rapp. Commission des finances de l'Assemblée nationale du 7 octobre 2014 sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, préc.*, p. 41.

58. *Ibidem*, p. 28.

59. *Ibid.*, p. 10.

60. *Ibid.*, p. 26.

B. - Critiques des évaluations officielles

27 - Comme on vient de le voir, le projet de loi de finances prévoit un effort structurel 2015 de seulement 0,2 % annoncé officiellement à la Commission le 15 octobre 2014. Face à l'ampleur et la rapidité d'un tel revirement moins de deux mois après la promulgation de la loi de finances rectificative du 8 août 2014, les réactions indignées n'ont pas tardé, en provenance de la Commission, mais aussi de l'eurogroupe⁶¹. Même la BCE, par la voix de son président a rappelé la « nécessité de réformes structurelles dans plusieurs pays » et pour la France « Nous sommes tous pour que la France retrouve sa croissance et l'emploi (...) Mais la France a pris des engagements budgétaires en juillet. Elle doit les respecter ». Et tous de stigmatiser le refus de réduire les dépenses publiques⁶².

1° Les critiques de la Commission et la réponse de la France

« Il vaut mieux suivre le bon chemin en boitant que le mauvais d'un pas ferme. »

Saint Augustin

28 - Conformément aux dispositions du *Two-Pack*, le Gouvernement envoie avant le 15 octobre à la Commission son projet de loi pour 2015 ainsi que le rapport économique, social et financier (RESF) qui lui est annexé (300 pages) et qui en principe apporte des réponses aux attentes de la Commission en mettant en perspective les finances publiques en insistant sur la notion clé de déficit structurel. La Commission peut jusqu'au 30 octobre demander des explications aux États chez lesquels elle aurait décelé des manquements graves. Le 22 octobre 2014⁶³, elle adressait ainsi une lettre sous la plume du commissaire européen aux affaires économiques et monétaires⁶⁴. Ce dernier s'inquiétait auprès du ministre des finances du fait que le budget soumis à la Commission ne prévoyait pas un retour sous les 3 % de déficit en 2015 conformément à la recommandation du 21 juin 2013 qui avait pourtant déjà accordé un délai supplémentaire de deux ans à la France pour se conformer aux obligations du Pacte de stabilité et de croissance.

a) La Commission et l'eurogroupe

29 - Indépendamment de cette démarche épistolaire, la Commission publiait le 4 novembre 2014 ses prévisions économiques pour l'année 2015. Elle relevait que le déficit public pour 2013 s'était finalement établi à 4,1 % du PIB soit une dégradation de 0,2 % par rapport à la notification du printemps 2014 (3,9 %)⁶⁵ et que les attentes du ministre des finances français pour 2014 s'élevaient désormais à 4,4 % contre 3,9 % au printemps 2014. Enfin, elle prévoyait un déficit 2015 de 4,5 %⁶⁶ et 2016 de 4,7 % soit le pire de la zone euro... Avec une

61. Dès le 10 octobre 2014, soit avant le dépôt officiel du rapport (mais après le dépôt des projets de loi de finances 2015), le président de l'eurogroupe a estimé que « le projet de budget de la France est assez loin de l'objectif, à la fois en termes de déficit nominal et de mesures effectives, concernant le déficit structurel et le nombre et la qualité des réformes qui doivent être réalisées », déclaration à Reuters.

62. Le Haut conseil des finances publiques note également, en termes très policés, dans son avis du 26 septembre que « le moindre ajustement vient en particulier d'une baisse de l'effort en dépense dans un contexte d'inflation plus faible ».

63. Cette année, la Commission a écrit à quatre pays membres de la zone euro (la France, l'Italie, la Slovaquie et Malte).

64. L'Italie a rendu public le courrier. La France n'a pas souhaité le faire, laissant de ce fait la primeur de l'information au site Mediapart...

65. Prévision elle-même en baisse par rapport à celle du projet de loi de finances 2013 à 3 %...

66. Sur les budgets 2015, la Commission a refusé de prendre en compte une partie des 21 mds € d'économies annoncées comme les 2 milliards liés à la fraude sur la Sécurité sociale et les collectivités locales pas assez documentés.

anticipation de croissance de 0,3 % en 2014 puis de 0,7 % en 2015, la Commission estimait que les recettes fiscales ne devraient progresser cette année que de 1,8 % malgré des hausses d'impôt significatives et du fait du ralentissement de l'inflation qui pèse sur les bases taxables. Elle attendait un déficit structurel de 3 % en 2014, de 2,9 % en 2015 et de 3,4 % en 2016⁶⁷. Le point d'achoppement avec la Commission portait donc sur l'effort structurel à consentir pour amener les comptes à l'équilibre structurel ou au moins à l'objectif à moyen terme de 0,4 %. Comme on l'a vu, la France prévoyait un ajustement structurel de 0,1 point de PIB en 2014 puis de 0,2 point en 2015 soit très loin de l'effort de 0,8 point recommandé par la Commission.

Pour parer une sanction de la Commission, une réduction supplémentaire du déficit de 3,6 mds € a été annoncée in extremis, permettant d'afficher un déficit de seulement 4,1 % en 2015. Les économies devaient provenir des intérêts de la dette (400 millions par rapport au projet de loi de finances 2015) et d'une moindre contribution au budget de l'UE, et de recettes supplémentaires comme la lutte contre la fraude, le tout devant être documenté dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014. Le 28 octobre 2014, la Commission s'est déclarée satisfaite de la réponse en ne relevant « aucun manquement grave ».

b) La réponse du Gouvernement à la Commission et le dernier projet de loi de finances rectificative 2014

« La politique n'est pas l'art de résoudre les problèmes, mais de faire taire ceux qui les posent »

Henri Queuille

30 - Le deuxième collectif budgétaire 2014 annoncé le 12 novembre 2014 était donc particulièrement attendu par la Commission puisqu'il devait « documenter » l'effort de la France. Une baisse des recettes nettes de l'État de 6,3 mds € par rapport au montant prévu en première loi de finances rectificative a été notée, en ligne avec les prévisions sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2015. Les prévisions du projet de loi de finances 2015 relatives au taux de croissance pour 2014 (+ 0,4 %), à l'inflation (+ 0,5 %) et au déficit public (4,4 %) ont été maintenues. Un dérapage des dépenses a été constaté à hauteur de 2,1 milliards, dont 1,1 milliard sur le budget de la défense (lié aux opérations extérieures), 600 millions sur les dépenses sociales de guichets et 350 millions sur un refus d'apurement communautaire⁶⁸. Pour combler ces charges supplémentaires, il a été réalisé 1,8 milliard d'annulations de crédit et acté 1,6 milliard de moindres dépenses (intérêts de la dette qui passerait de 43,3 milliards dans le budget 2015 avec une hypothèse de taux à 10 ans de 2,2 % en 2015 pour un taux OAT de 1,3 % à 42,9 soit 400 millions d'économies). Ont été également annoncés 2 milliards de taxes et d'impôts nouveaux (300 millions de non-déductibilité de la taxe systématique bancaire, 200 millions de non-déductibilité d'autres taxes, 900 M € au titre de la lutte contre la fraude à la TVA, 300 millions au titre de la hausse de la taxe de séjour, et 350 millions de recettes non précisées).

2° Notre évaluation des déficits nominaux et structurels de 2014 à 2017

31 - Le Gouvernement prévoit un déficit global en 2014 de 4,4 %, puis de 4,3 % en 2015, 3,8 % en 2016 et 2,8 % en 2017 ; la Commission table elle aussi sur un déficit de 4,4 % en 2014 mais diverge fortement sur un déficit de 4,5 % en 2015 et de 4,7 % en 2016.

Nous estimerons dans un premier temps l'évolution probable des déficits d'ici 2017, à politique constante (et tout porte à croire que ce sera le cas), puis nous étudierons dans un second temps l'évolution de

l'indicateur clé du Pacte de stabilité et de croissance actualisé qu'est le solde structurel.

a) L'évolution des déficits sur la période 2014-2017

32 - En juillet 2014, dans notre analyse critique de la première loi de finances rectificative 2014, nous anticipions un déficit public à 4,2 % en 2014, « proche de 4 % en 2015 et dans tous les cas au-dessus de 3 % en 2016 et 2017 »⁶⁹. Depuis l'été, la croissance de l'économie mondiale⁷⁰, européenne⁷¹ et française⁷² est toujours en phase de ralentissement. Il semble raisonnable d'envisager une croissance de 0,4 % en 2014, du même ordre en 2015 et surtout guère supérieure en 2016 et 2017 (alors qu'est officiellement envisagée une croissance supérieure de 1 % en 2015 puis de 1,7 % en 2016 et 1,9 % en 2017). En effet et comme indiqué dans cette revue en juillet dernier, il est clair qu'en l'absence de réformes structurelles et d'allègement significatif des prélèvements obligatoires sur les entreprises et les ménages, le potentiel de croissance restera bridé à un niveau inférieur à 1 % au cours des trois prochaines années. Du fait de la stagnation et de la poursuite de la désinflation (sans même faire l'hypothèse d'une véritable déflation), les assiettes imposables vont au mieux stagner et la masse salariale va sans doute progresser à un rythme plus faible (moins de 1 % par an) qu'anticipé officiellement (2 % en 2015 puis 3,5 % en 2016 et 4,2 % en 2017). Dans ces conditions, les prévisions de recettes sont beaucoup trop optimistes d'autant que l'excès de prélèvements obligatoires continuera à affaiblir l'élasticité des recettes par rapport au PIB et abaissera la croissance potentielle⁷³.

Côté dépenses publiques, elles ont progressé de 2 % en valeur en 2013 puis de 1,4 % en 2014 soit, avec une inflation de 0,5 % de près de 1 % soit plus du double du PIB. Si la désinflation actuelle⁷⁴ favorise la baisse des taux d'intérêt et permet des économies substantielles sur les intérêts, elle pénalise la réduction des déficits puisque les rémunérations des fonctionnaires et le niveau des prestations sociales ne baissent pas. Sur la base des prévisions officielles d'une progression des dépenses publiques de 1,4 % en valeur en 2014 (soit 0,9 % en volume), de 1,1 % en 2015 (soit 0,6 % en volume), les dépenses progresseront sensiblement plus vite que le PIB. Les mesures d'économies annoncées étant soit très peu documentées (pour la sphère sociale), soit peu crédibles (pour l'État), soit... les deux (pour les collectivités locales).

La France se situe donc dans une impasse budgétaire : elle ne peut réduire son déficit qu'en diminuant les prélèvements obligatoires pour améliorer la santé financière de ses entreprises, ce qui doit être la priorité mais ne peut se faire qu'au prix d'une diminution des dépenses publiques qui générera mécaniquement à court terme une baisse du taux de croissance. La volonté du projet de loi de programmation des finances publiques d'affirmer « trois choix : soutien au pouvoir d'achat des ménages, nouveau soutien à l'activité écono-

69. É. Pichet, *Programme de stabilité et Pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017*, préc.

70. Un indicateur fiable de ce ralentissement est la chute du prix du pétrole alors même que les tensions géopolitiques sont fortes, notamment au Moyen-Orient.

71. Le Conseil des sages, groupe d'économistes qui conseillent officiellement le gouvernement allemand a revu en novembre 2014 ses prévisions de croissance à 1,2 % en 2014 contre 1,9 % en mars dernier ; pour 2015, il ne table désormais que sur une hausse de 1 %.

72. Signe du ralentissement économique, en octobre 2014, le marché automobile français est en baisse de 3,8 % sur un an.

73. À titre indicatif, le second projet de loi de finances rectificative pour 2014 a revu à la baisse les estimations de recettes de TVA pour 2014 de 140 milliards en juin 2014 à 137,8 mds €.

74. La désinflation n'est pas uniquement le fait de la baisse des prix de l'énergie puisqu'en septembre 2014 l'inflation sous-jacente (hors les composantes volatiles que sont les produits énergétiques et alimentaires) était de 0,7 % seulement dans la zone euro.

67. *Rapp. Commission*, 4 nov. 2014, p. 77.

68. *Dossier de presse du projet de loi de finances rectificative pour 2014, Les grands équilibres de loi (sic) de finances rectificatives 2014*, p. 8.

mique via un plan important pour le bâtiment, poursuite de l'assainissement des finances publiques »⁷⁵ est utopique : en période de croissance nulle et d'inflation faible, il s'agit d'un triangle d'incompatibilité impossible à tenir.

Avec des hypothèses de croissance faible (+ 0,4 % cette année puis autour de + 0,5 % pour les trois prochaines années) du fait de l'absence de réformes du secteur public et donc du maintien d'une chape de plomb sur les forces créatrices de richesse que sont les entreprises, d'une masse salariale dont la croissance sera beaucoup plus faible sous le double effet des pertes d'emploi et de la modération des salaires⁷⁶ en période de désinflation⁷⁷, et de l'incapacité de maîtriser les dépenses sociales (notamment du fait du vieillissement de la population) et les dépenses des collectivités (du fait de leur autonomie), le déficit public passera très probablement de **4,5 % en 2014 à 5 % en 2015** et restera autour de ce niveau en 2016 et 2017 (sauf choc exogène qui le plongerait alors au-delà de 7 %).

b) La vraie valeur du déficit structurel en 2014 et sa trajectoire de 2015 à 2017

33 - En réalité, le solde structurel 2014 ne sera pas de 2,4 % car, en reprenant les hypothèses même des projets de loi de l'automne à savoir une croissance potentielle de 1,1 % (à notre sens encore optimiste, on serait plutôt autour de 0,8 %), une croissance du PIB de 0,4 % et un déficit prévisionnel de 4,4 % on obtient mécaniquement⁷⁸ un solde conjoncturel de $(1 - 0,4)/2 = 0,3$ %⁷⁹ que l'on peut arrondir à 0,4 % pour prendre en compte l'écart lié au nouveau référentiel comptable SEC 2010 (environ 0,1 % du PIB). Dans ces conditions, le solde structurel, égal par définition à la différence entre le déficit de 4,4 % et le déficit conjoncturel de 0,4 % est bel et bien de 4 % et non 2,4 %⁸⁰.

75. V. Rabault, *Rapp. Commission des finances de l'Assemblée nationale du 7 octobre 2014 sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, préc.*, p. 5.

76. On constate manifestement dans les pays qui connaissent une reprise économique comme le Royaume-Uni une faible intensité fiscale de la reprise : ainsi au cours des 12 derniers mois à fin août 2014, notre voisin d'outre-Manche a créé 774 000 emplois mais l'impôt sur le revenu reste à un niveau inférieur à 2010 du fait d'embauches à un salaire moyen plus faible et d'une forte progressivité de l'impôt : cette observation est parfaitement transposable de ce côté-ci de la Manche.

77. Bercy estime d'ailleurs qu'« une baisse d'un point d'inflation conduit à une hausse du ratio de déficit de 0,5 point de PIB, un grand nombre de dépenses ne réagissant pas totalement ni immédiatement à l'inflation et les recettes réagissant de façon unitaire », V. *Projet de loi de finances pour 2015, Rapport économique, social et financier, « Stratégie de la politique économique de la France »*, p. 14 ; <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/405409>.

78. Pour calculer la perte de recettes directement liée à un ralentissement conjoncturel de la croissance, il faut estimer l'élasticité de chaque catégorie d'impôt (c'est-à-dire la perte de recettes en pourcentage pour une baisse de 1 % du PIB). Cette élasticité dépend de deux grands paramètres : la sensibilité de la base taxable à la conjoncture (les bénéfices des sociétés ont logiquement une base taxable plus volatile que les dépenses de consommation alimentaire) et la progressivité de l'impôt (plus la progressivité est forte plus la volatilité l'est également du fait de la sensibilité à la variation de la base taxable). En simplifiant le modèle, on considère que les prélèvements obligatoires qui représentent environ la moitié du PIB ont une élasticité historique globalement proche de l'unité. On peut donc estimer qu'une baisse de 1 % du PIB implique une baisse des recettes publiques de 0,5 %.

79. Même en retenant une élasticité forte des recettes aux variations du PIB (par exemple de 2), on aurait obtenu un solde conjoncturel de 0,7 % et donc un solde structurel de 3,7 %, soit bien au-dessus de l'évaluation officielle.

80. Pour plus de détails sur la méthodologie de calcul du solde structurel, V. É. Pichet, *Programme de stabilité et Pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017, préc.*, p. 16.

c) Évaluation de la trajectoire du solde structurel de 2014 à 2017 à politique constante

34 - En reprenant nos résultats et en conservant la même hypothèse (optimiste) de croissance potentielle de 1 %, on obtient le tableau suivant :

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Déficit public | - 4,5 % | - 5 % | - 5 % | - 5 % |
| Déficit structurel | - 4 % | - 4,5 % | - 4,5 % | - 4,5 % |

En l'absence d'ajustement structurel, 2017 verra le déficit bloqué autour de 5 % et le déficit structurel au-delà de 4 % : le pays aura perdu le peu de crédibilité qu'il lui reste dans la zone euro.

3. Les limites des contrôleurs et l'insincérité des lois de finances

35 - Comme on l'a vu, la lourdeur de la procédure de déficit excessif, la volonté récurrente du Conseil d'éviter tout conflit avec un État membre, l'indulgence manifestée par la Commission en octobre 2014 et la sensibilité nationaliste d'un grand pays qui accepte difficilement le respect de règles qu'il a pourtant ratifié au nom d'une souveraineté budgétaire désuète, vident le Pacte de stabilité et de croissance de son efficacité. Il reste donc deux institutions en mesure de contrer la dégradation des finances publiques : le Haut conseil de finances publiques et le Conseil constitutionnel. En ont-elles les moyens (juridiques et en légitimité) ? Souhaitent-elles exercer pleinement leurs pouvoirs d'alerte ou de censure ? Leurs pratiques, toutes récentes pour le Haut conseil, au cours d'une lente et constante jurisprudence d'une trentaine d'années pour la cour constitutionnelle, n'incitent guère à l'optimisme...

A. - La mission et les travaux du Haut conseil

« Comment ai-je pu me tromper au point de faire confiance aux experts ? »

John F. Kennedy (après le fiasco de la Baie des Cochons)

36 - Le Haut conseil est une institution récente, imposée par le TSCG et créée par la loi organique de décembre 2012. On rappellera sa mission puis on analysera ses premiers avis, pour pointer des déboires décevants qu'on tentera d'expliquer.

1° La mission du Haut conseil

37 - Version française du « conseil budgétaire indépendant » prévu par le TSCG, le Haut conseil des finances publiques doit se prononcer sur la crédibilité des prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour élaborer ses textes financiers, ainsi que sur la cohérence entre les engagements européens de la France, les lois de programmation des finances publiques, les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les programmes de stabilité. Le Haut conseil des finances publiques joue également un rôle clé dans le mécanisme de correction des écarts à la trajectoire de solde structurel des administrations publiques. On notera d'ailleurs que la France a retenu une conception assez minimaliste du comité budgétaire indépendant puisque certains pays comme le Royaume-Uni ou l'Espagne ont confié au comité le soin de fixer l'hypothèse de croissance servant de base aux projets de lois financières.

a) L'analyse du PIB potentiel et du déficit structurel

38 - Sa mission, s'agissant des projets de loi de programmation des finances publiques, est précisée par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, à savoir exprimer un avis motivé sur l'estima-

tion du PIB potentiel sur laquelle repose le projet de loi⁸¹, et exprimer un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés dans les estimations économiques. Il peut faire appel à des organismes ou des personnalités extérieures à l'Administration, notamment pour « *apprécier les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs* »⁸².

Le Haut conseil a donc clairement compétence pour analyser et critiquer les hypothèses qui sous-tendent les projets de loi que ce soit sur le PIB potentiel, les écarts du solde structurel et l'évaluation même du solde⁸³.

b) Le respect de la trajectoire du déficit structurel vers l'objectif à moyen terme

39 - En application de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le respect de la trajectoire de solde structurel fait l'objet d'un avis du Haut conseil des finances publiques, tant en prévision au moment du dépôt des projets de loi de finances des années couvertes par la période de programmation qu'en exécution au moment du dépôt du projet de loi de règlement. L'avis identifie, le cas échéant, un écart important entre le solde structurel constaté et les orientations pluriannuelles présentées par le Gouvernement dans la loi de programmation des finances publiques, c'est-à-dire un écart représentant au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB par an en moyenne sur deux années consécutives⁸⁴.

En cas d'écart significatif, une procédure de correction des écarts doit être enclenchée et le Gouvernement doit en présenter les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement et exposer les mesures de correction envisagées dans le rapport qu'il établit pour le débat d'orientation des finances publiques. Il en tient compte au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. C'est ce qu'a fait le Gouvernement suite à l'avis du haut Conseil du 23 mai 2014 relatif à la trajectoire de déficit structurel entre 2012 et 2013 en décidant, non pas d'invoquer les circonstances exceptionnelles mais de présenter une nouvelle trajectoire en repoussant à 2019 l'objectif de moyen terme fixé à -0,4 % de déficit structurel.

2° Des débuts décevants

« Je suis comme le roi d'un pays pluvieux
Riche mais impuissant, jeune et pourtant très vieux »
Baudelaire, *Spleen, Les Fleurs du mal*, 1857

40 - Les premiers pas du Haut conseil montrent sa capacité à souligner l'évidence, à savoir le non-respect de la trajectoire du solde structurel en 2013 mais dénote de réelles lacunes dans son analyse critique du calcul du solde structurel tel qu'il lui est présenté.

a) La validation des erreurs, malgré des compétences économiques internes

41 - En réalité, si le Haut conseil s'attarde assez longuement sur les écarts même marginaux et sur le potentiel de croissance, il ne critique

ni ne discute l'évaluation même du solde structurel alors que les erreurs sont considérables et patentes.

Ainsi, dans son avis le plus important à ce jour, daté du 23 mai 2014, le Haut conseil a bien constaté, exactement comme l'aurait fait un commissaire aux comptes, une dérive de la trajectoire à l'occasion de la loi de finances de règlement 2013 : « Au terme de son examen de l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2013, le Haut conseil constate que : le solde structurel des administrations publiques, qui s'établit à -3,1 % du PIB en 2013, est dégradé de 1,5 point par rapport à celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 »⁸⁵. Il n'a en revanche pas analysé et encore moins critiqué le niveau du solde structurel. Il a simplement pris acte que « la croissance potentielle, inscrite dans la loi de programmation du 31 décembre 2012 et reprise dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017, s'établit à 1,3 % en 2012 et 1,4 % en 2013. Cela conduit, d'après le Gouvernement, à un écart de production de -1,3 % en 2012 et -2,4 % en 2013 »⁸⁶.

Il y a plus préoccupant : dans son avis du 26 septembre 2014 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, alors même qu'il estime que la croissance potentielle retenue par le Gouvernement de 1 % en 2014-2015 et de l'ordre de 1,2 % en moyenne pour les années 2016-2019 constitue une hypothèse raisonnable⁸⁷, il ne vérifie pas le calcul du solde structurel et se focalise sur l'écart de production cumulée en 2013 estimée par la Commission européenne à -2,7 % du PIB potentiel en précisant simplement que « la très longue période d'écart de production fortement négatif conduit à s'interroger sur l'existence même d'un potentiel de rebond substantiel »⁸⁸. Il s'attarde longuement sur la crédibilité de la trajectoire de solde structurel vers l'objectif à moyen terme mais ne remet pas en cause l'évaluation du solde structurel 2014 de -2,4 % alors qu'il est manifestement sous-évalué, nos calculs *supra* n° 33 aboutissant à 4 %⁸⁹.

Finalement, on constate que le Haut conseil se contente d'effectuer un contrôle plus formel que substantiel et qu'il n'assume pas totalement la totalité des prérogatives que lui accordent le TSCG et la loi organique du 17 décembre 2012. Il nous semble que plusieurs causes expliquent cette attitude. La première est le peu de temps dont il dispose pour analyser les projets de loi qui lui sont présentés. De manière récurrente, le Haut conseil s'en plaint dans ses avis : ainsi dans son avis n° HCFP-2014-04 du Haut conseil des finances publiques relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 il note qu'il n'a pas pu bénéficier, comme il était convenu avec les administrations compétentes, de premiers éléments d'information sur l'estimation de la croissance potentielle que le 10 septembre 2014 »⁹⁰ et, plus loin « Alors même qu'il est appelé à se prononcer sur trois textes financiers, le Haut conseil regrette de n'avoir disposé d'aucune disponibilité d'échange substantiel avec les administrations concernées en amont de la saisine et d'avoir dû concentrer son analyse et ses travaux dans le délai minimal d'une semaine prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 »⁹¹. Plainte réitérée dans son avis du 6 novembre 2014 : « À la suite de la

81. L. org. n° 2012-1403, 17 déc. 2012, art. 12.

82. L. org. n° 2012-1403, 17 déc. 2012, art. 18.

83. En application de L. org. n° 2012-1403, 17 déc. 2012, art. 11, le Haut Conseil rend un avis sur « la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France. »

84. C'est d'ailleurs ce qu'a, pour la première fois, logiquement constaté le Haut conseil dans un avis n° HCFP-2014-02 relatif au solde structurel des administrations publiques : « Au terme de son examen de l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2013, le Haut conseil constate que : le solde structurel des administrations publiques, qui s'établit à -3,1 % du PIB en 2013, est dégradé de 1,5 point par rapport à celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 », V. *Projet de loi de règlement de 2013, 23 mai 2014*, p. 6.

85. *Avis n° HCFP-2014-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013, 23 mai 2014, préc.*

86. *Ibidem*, ann. 2.

87. *Avis n° HCFP-2014-04 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, p. 1.

88. *Ibidem*, p. 6.

89. Nos estimations sont assez proches de celles de Patrick Artus qui a évalué le solde structurel 2013 à 3,3 % contre 2,5 % pour les évaluations gouvernementales, V. *Flash Économie Natixis*, n° 817, 15 nov. 2013.

90. *Avis n° HCFP-2014-04 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, préc.*, p. 3.

91. *Ibidem*, page 4.

demande formulée par le Haut conseil le 3 novembre, des informations complémentaires à la saisine lui ont été communiquées par les administrations compétentes les 5 et 6 novembre sur certaines des dispositions contenues dans le projet de loi de finances rectificative. Le Haut conseil demande à nouveau que la saisine soit accompagnée du contenu aussi détaillé que possible du collectif »⁹².

Si l'on peut raisonnablement écarter le grief d'incompétence d'un organe qui compte tout de même trois professeurs d'économie, deux économistes de banque et le directeur de l'INSEE, il faut envisager une approche psychologique et sociologique liée à la dynamique d'un groupe et qui explique sa pusillanimité. Le Haut conseil n'est pas seulement « placé auprès de la Cour des comptes », il y est totalement intégré physiquement et parmi ses onze membres, cinq sont des magistrats de la rue Cambon. Il nous semble inévitable que ceux-ci imposent leurs us et coutumes, leur habitus de groupe et leur manière de voir et de traiter les problèmes, sous l'angle de hauts fonctionnaires plus soucieux de la légalité des procédures que de la vérification des calculs réalisés par les inspecteurs des finances de Bercy. Le Haut conseil est indéniablement constitué de personnalités indépendantes et compétentes, mais elles subissent nécessairement l'esprit des lieux et la pesanteur du protocole de traitement des questions en vigueur à la Cour des comptes.

B. - Le risque d'insincérité des lois de finances devant le Conseil constitutionnel

« Recherche l'amitié de trois types de personnes : les personnes droites, les personnes sincères et celles qui ont beaucoup d'expérience. »
Confucius

42 - La sincérité des comptes est une notion bien ancrée dans le vocabulaire des entreprises et constitue un des fondements les plus importants du droit des sociétés. Elle apparaît au nombre des obligations générales des commerçants en matière de comptabilité (*C. comm.*, art. L. 123-14) et la certification de la sincérité (au même titre que de la régularité) des comptes annuels fait partie des missions des commissaires aux comptes, y compris pour les comptes consolidés (*C. com.*, art. L. 823-9). La sincérité est également un principe classique de la comptabilité publique, les comptes de gestion des comptables publics devant être affirmés sincères et véritables. Depuis 1982, les recettes et les dépenses inscrites au budget de la collectivité territoriale doivent être évaluées de façon sincère (*CGCT*, art. L. 1612-4).

43 - Si la sincérité des comptes publics est l'affaire de la Cour des comptes, la sincérité budgétaire des lois de finances recouvre une notion différente. Ces budgets publics ayant essentiellement un caractère de prévision et d'autorisation (consentement à l'impôt et autorisation de dépenser), la paternité du concept et son évolution reviennent au Conseil constitutionnel. La sincérité budgétaire est alors décrite comme l'interdiction pour l'État et plus généralement pour les pouvoirs publics de sous-estimer abusivement les charges ou de surestimer volontairement les ressources qu'ils présentent dans la loi de finances.

1° Un principe d'origine prétorienne et inscrit dans la LOLF

a) Un principe créé par le Conseil constitutionnel

44 - Dans le silence de la Constitution et de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances (appelée « ordonnance organique »), le Conseil constitutionnel a donné naissance progressivement au principe de sincérité budgétaire

sur le fondement des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁹³.

La notion a d'abord transparu en quelque sorte subliminalement, car le terme n'y figure pas explicitement, dans la décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 portant sur la loi de finances pour 1983 : pour le Conseil, le mécanisme des prélèvements sur recettes attaqué satisfaisait « aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire ».

En 1994⁹⁴, en rejetant une saisine relative à l'irréalisme des recettes attendues de privatisations, le Conseil avance le caractère nécessairement prévisionnel et donc en partie aléatoire des lois de finances en ces termes : « Considérant que les requérants font grief à l'article 31 de comporter un montant "irréaliste" des recettes attendues des opérations de privatisation, faussant ainsi le total des recettes et l'équilibre général (...) Considérant que les ressources de l'État retracées dans la loi de finances présentent un caractère prévisionnel et doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ».

En 1997⁹⁵, le Conseil constitutionnel évaluant la cohérence entre deux lois financières sur le fondement de l'information suffisante donnée au législateur estime que « les documents annexés au projet de loi de finances, notamment le rapport économique et financier, doivent ainsi permettre aux parlementaires de discuter et de voter la loi de finances en disposant des informations nécessaires à l'exercice du pouvoir législatif ». Dans la même décision mais sur un autre point, le juge reconnaît explicitement l'insincérité mais estime qu'elle n'est pas suffisamment déterminante pour emporter la censure, en considérant que « si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution ».

En 1999⁹⁶, le Conseil affine sa jurisprudence en refusant la censure pour insincérité d'un budget qui ne comporte pas d'erreur manifeste : « Considérant, en l'espèce, qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2000 prises en compte à l'article d'équilibre soient, eu égard à l'amplitude de la sous-estimation alléguée rapportée aux masses budgétaires, entachées d'une erreur manifeste ». Il faut donc une insincérité substantielle pour risquer l'inconstitutionnalité.

b) L'inscription dans la procédure budgétaire par la LOLF

45 - Contrairement aux autres principes budgétaires d'unité, de spécialité, d'annualité et d'universalité, le principe de sincérité n'a été formalisé qu'en 2001 avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui reprend les deux facettes de la sincérité : la sincérité des comptes dans son article 27, qui énonce dans son dernier alinéa que « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », et la sincérité budgétaire ou prévisionnelle dans son article 32 qui énonce que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en

92. Avis n° HCFP-2014-06 relatif au deuxième projet de loi de programmation de finances rectificatives pour 2014, p. 2.

93. « Considérant que, conformément aux articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère » (*C. const.*, déc. 6 août 2009, n° 2009-585 DC : *JCP A* 2009, 2254, note F. Barque).

94. *Cons. const.*, déc. 29 déc. 1982, n° 82-154 DC, loi de finances pour 1995 : *Dr. fisc.* 1983, n° 2-3, comm. 47.

95. *Cons. const.*, déc. 30 déc. 1997, n° 97-395 DC, loi de finances pour 1998.

96. *Cons. const.*, déc. 29 déc. 1999, n° 99-424 DC, Loi de finances pour 2000 : *JO* 31 déc. 1999 ; *Rec. Cons. const.* 1999, p. 156 ; *RJC* 1999, I, p. 871 ; *RJF* 2/2000, n° 248.

découler ». Ainsi que le précise une étude du Sénat⁹⁷, « La LOLF accroît les moyens des parlementaires de mieux détecter d'éventuelles insincérités, en particulier grâce à l'amélioration substantielle de l'information qui leur est délivrée »⁹⁸.

Dans sa décision n° 2001-448 DC sur cette loi organique, le Conseil revient d'ailleurs sur la distinction entre sincérité comptable et sincérité budgétaire : « le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances » : pour la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, « la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »⁹⁹.

2° Un principe affiné par le Conseil constitutionnel mais sans conséquence

« Il subsiste une certaine incertitude concernant l'avenir. »
John Maynard Keynes, *The Means of Prosperity*, 1933, p. 481

a) Une jurisprudence théoriquement exigeante mais sans conséquences pratiques...

46 - Après la LOLF, le Conseil constitutionnel a maintenu la continuité de sa jurisprudence en renforçant les obligations procédurales du Gouvernement. Ainsi, dans sa décision n° 2002-463 DC portant sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, le Conseil précise que « l'engagement pris par le Gouvernement de déposer au cours de l'année 2003, si nécessaire, un projet de loi de financement rectificative est conforme à l'exigence de sincérité », ajoutant même qu'il s'agit non pas seulement d'une possibilité mais bien d'une obligation pour l'exécutif : « Si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions, il appartient au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative »¹⁰⁰.

Dans sa décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, il impose également au Gouvernement d'adapter ses anticipations à l'évolution de l'environnement économique « lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, en pareille hypothèse, de corriger les prévisions initiales ».

b) ...qui a peu de chance d'être infléchi en 2014

47 - La création du Haut conseil des finances publiques pourrait inciter le Conseil constitutionnel à se montrer plus sévère sur le terrain de l'insincérité car jusqu'à présent il a toujours refusé d'entrer dans un débat d'experts. Saisi de la première loi de finances rectificative de 2014, il a ouvert la possibilité d'une censure sur la base de l'avis du Haut conseil : « Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi déferée soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre ». Il pourra à l'avenir exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis de l'institution indépendante préalablement mise en place.

97. Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale* : EJ 1^{er} oct. 2006.

98. Rétrospectivement, on peut bien sûr s'interroger sur l'utilisation qu'a faite le Parlement de ses nouveaux pouvoirs : a-t-il significativement amélioré son contrôle du pouvoir exécutif ?

99. *Cons. const.*, déc. 25 juill. 2001, n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, consid. 60 et 61 ; *JurisData* n° 2001-300032 ; *Rec. Cons. const.* 2001, p. 99.

100. *Cons. const.*, déc. 29 déc. 2003, n° 2003-488 DC, *Loi de finances rectificative pour 2003* : *Rec. Cons. const.* 2003, p. 480.

Il est toutefois très peu vraisemblable de voir une des quatre lois financières en cours d'élaboration être frappée d'insincérité car les avis du Haut conseil sont trop indulgents et ne prennent pas en compte la sous-évaluation manifeste du solde structurel. Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel refusera sans doute de se substituer à l'expertise du Haut conseil, d'autant que, dans ce domaine comme dans d'autres, le Conseil constitutionnel répugne naturellement à remettre en cause la souveraineté du législateur qui plus est dans ce qu'il considère être le cœur de sa compétence comme représentant de la volonté nationale : l'impôt.

Près de trente ans après son apparition, le principe de sincérité des lois de finances reste symbolique et l'on peut encore s'attendre pendant de longues années à découvrir en loi de règlement la sous-évaluation massive et récurrente des déficits en projets de loi comme cela est le cas sans exception depuis... 2002 : le déficit dépasse en moyenne les prévisions de 25 % et la croissance est inférieure aux prévisions de 0,7 point de PIB...

Conclusion

« Le moment le plus dangereux pour un gouvernement est celui où il commence à se réformer. »

Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Lévy, 1866

48 - Sous procédure de déficit excessif depuis avril 2009, la France va, une fois encore, demander un nouveau délai pour apurer ses comptes publics, les projets de lois de finances en cours d'examen prévoyant des déficits nominaux de 4,4 % en 2014, 4,3 % en 2015, 3,8 % en 2016 et 2,8 % en 2017. L'objectif à moyen terme de 0,4 % est officiellement repoussé en 2019 et le déficit structurel prévu à 2,4 % en 2014, 2,2 % en 2015, 1,9 % en 2016 et 1,4 % en 2017. Mais le déficit structurel 2014 est manifestement sous-évalué et se situe en réalité autour de 4 %. Concernant la trajectoire des comptes publics, notre analyse rejoint celle de la Commission européenne et infirme celle de Bercy : sans inflexion notable (et peu probable) de la politique budgétaire d'ici à 2017, nous anticipons un déficit 2014 de 4,5 %, puis de 5 % pour les trois années suivantes, le solde structurel restant ancré autour de 4 % ce qui stigmatisera la France comme le mauvais élève de la zone euro.

Les causes de cette trajectoire sont multiples, et tiennent d'abord à l'illusion qui fonde le pacte de responsabilité : les quelques allègements de charges ciblés principalement sur les entreprises et accessoirement sur les ménages modestes sont globalement inférieurs à la hausse des prélèvements obligatoires de ces dernières années et ne permettront pas aux entreprises de retrouver une compétitivité ni aux ménages de maintenir leur pouvoir d'achat et leur consommation. L'excès de prélèvements obligatoires a atteint le seuil de tolérance que le pays peut supporter : une véritable réduction des dépenses publiques est donc indispensable, la seule réduction de la tendance naturelle à la hausse des dépenses étant manifestement insuffisante.

Pour discipliner le pays, les contraintes externes du Pacte de stabilité et de croissance ont montré leur inefficacité malgré leur renforcement depuis la crise de 2008. En interne, le Haut conseil des finances publiques instauré par le TSCG a fait des débuts décevants en suivant une logique trop procédurale, en se focalisant sur la trajectoire d'ajustement structurel et en négligeant totalement de contrôler le niveau du solde structurel. En aval des lois de finances, le Conseil constitutionnel, qui a forgé depuis une trentaine d'années le concept délicat d'insincérité budgétaire désormais inscrit dans la loi organique de 2001, a toujours refusé de déclarer l'inconstitutionnalité des lois de finances alors même que depuis 2002 toutes les lois de finances sans exception ont manifestement sous-évalué les déficits.

Il n'y aura donc d'autres choix que de couper drastiquement dans les dépenses publiques et de contraindre les collectivités territoriales à

contrôler leurs dépenses, sans doute via la création d'une loi de finances des collectivités locales. À moyen terme, il faudrait que les deux contrôleurs nationaux intègrent des raisonnements économiques à leurs avis et décisions et que la Commission convainque le Conseil européen d'imposer le respect des traités signés par les pays de l'Eurogroupe en obligeant les États membres à profiter des périodes fastes de haut de cycle pour dégager un excédent budgétaire. La solution est sans doute, comme ce fut le cas avec la politique monétaire, de transférer une partie du pouvoir budgétaire à une entité à la

fois compétente et indépendante, française ou supranationale. Dans tous les cas, les « Trente-six dispendieuses » et la longue tergiversation à prendre les mesures nécessaires à l'équilibre des comptes publics aboutiront inexorablement à l'avènement du grand tabou de la politique française depuis 1981 : l'austérité.

MOTS-CLÉS : Finances publiques - Trajectoire 2014-2017 - Politique budgétaire - Politique fiscale - Lois de finances - Solde structurel