

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

Mars 2021



# **Pièce jointe n° 1 : Trajectoires et soutenabilité de la dette**



# SOMMAIRE

## PIECE JOINTE 1 : TRAJECTOIRES ET SOUTENABILITE DE LA DETTE .....1

### 1. LA TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE DOIT ETRE APPRECIEE AU REGARD DE PLUSIEURS CRITERES ET DU CONTEXTE MACROECONOMIQUE.....1

- 1.1. La soutenabilité de la dette publique repose sur sa trajectoire à long terme et l'analyse de risques .....1
  - 1.1.1. *Qu'est-ce qu'une dette publique soutenable ?*.....1
  - 1.1.2. *Le ratio de dette sur PIB, la croissance et les taux d'intérêts déterminent le solde primaire stabilisant et la capacité à stabiliser l'endettement*.....2
  - 1.1.3. *Les règles budgétaires européennes ne prennent pas en compte le contexte de faible croissance et faible inflation*.....4
  - 1.1.4. *L'analyse de la soutenabilité doit être multifactorielle et apprécier les risques d'une trajectoire explosive de la dette publique à long terme*.....5
- 1.2. L'évolution des taux d'intérêt et de la croissance potentielle fait peser des risques sur la soutenabilité de la dette publique.....5
  - 1.2.1. *Des facteurs structurels expliquent la baisse des taux d'intérêts, qui facilite aujourd'hui la soutenabilité de la dette publique*.....5
  - 1.2.2. *Dans le cadre de son mandat, la Banque Centrale Européenne (BCE) facilite l'endettement des Etats durant la crise, mais cette situation n'est que temporaire*.....6
  - 1.2.3. *La France dispose d'atouts dans la gestion et le financement de sa dette*.....8
  - 1.2.4. *Cette situation ne garantit pas la soutenabilité des finances publiques à long terme et nous expose au risque de remontée des taux d'intérêts*.....11
  - 1.2.5. *La chute de la croissance économique, à long terme ou durant la reprise, constitue un risque majeur pour les finances publiques*.....13
- 1.3. Quelle stratégie adopter pour assurer la soutenabilité des finances publiques ? .....14
  - 1.3.1. *L'exigence d'une stratégie équilibrée et orientée vers le long terme*.....14
  - 1.3.2. *Il faut démontrer une capacité à maintenir durablement la croissance des dépenses publiques primaires en deçà de la croissance économique*.....15
  - 1.3.3. *La stratégie de soutenabilité doit prendre en compte les spécificités du contexte français et européen*.....16
- 1.4. Qu'est-ce qu'une trajectoire « optimale » de la dette publique ? .....17
  - 1.4.1. *Une trajectoire soutenable n'est pas forcément une trajectoire optimale*.....17

1.4.2.	<i>Même si les taux d'intérêts restent faibles pour longtemps, la poursuite continue de notre endettement soulève un problème de justice vis-à-vis des générations futures.....</i>	18
<b>2.</b>	<b>LES SIMULATIONS ET METHODES QUANTITATIVES PERMETTENT D'ECLAIRER LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES, NOTAMMENT A LONG TERME, ET D'EN APPRECIER LES RISQUES.....</b>	<b>19</b>
2.1.	L'effort de redressement doit s'apprécier au regard des évolutions récentes de la dépense publique primaire.....	19
2.1.1.	<i>Evolution de la dépense primaire au cours des dix dernières années.....</i>	19
2.1.2.	<i>Evolution des dépenses publiques par sphères et comparaison avec les autres pays de l'Union Européenne.....</i>	20
2.2.	Simulations de référence sur la trajectoire des finances publiques .....	23
2.2.1.	<i>Définition d'une trajectoire « à politique inchangée ».....</i>	23
2.2.2.	<i>Trajectoire à politique inchangée dans le scénario macroéconomique de référence, avec une croissance potentielle à 1,35 % et une remontée des taux d'intérêts.....</i>	25
2.2.3.	<i>Trajectoire à politique inchangée dans un scénario de « stagnation séculaire ».....</i>	27
2.2.4.	<i>Trajectoire à politique inchangée dans un scénario favorable de croissance potentielle à 1,5 %, avec une remontée des taux d'intérêts.....</i>	27
2.2.5.	<i>Trajectoires reposant sur un objectif de maîtrise de la croissance des dépenses primaires.....</i>	28
2.2.6.	<i>Trajectoires reposant sur un objectif de maîtrise de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance tendancielle des recettes.....</i>	29
2.2.7.	<i>Plutôt que de viser un horizon de baisse du ratio de dette sur PIB, il faut démontrer une capacité à maintenir pour longtemps la croissance des dépenses publiques primaires en deçà de la croissance économique.....</i>	31
2.3.	Simulations de la Commission Européenne .....	31
2.3.1.	<i>Analyse stochastique de la soutenabilité de la dette.....</i>	31
2.3.2.	<i>Le dynamisme démographique de la France contribue à la soutenabilité des finances publiques à long terme.....</i>	33
2.4.	Illustrations des analyses sur les trajectoires de long terme que pourrait conduire un institut budgétaire indépendant.....	34
2.4.1.	<i>Ancrer le long terme dans le court terme avec des analyses de « stress tests ».....</i>	34
2.4.2.	<i>Analyses de très long terme sur le solde primaire.....</i>	35
2.4.3.	<i>Analyses de très long terme sur la croissance des dépenses primaires.....</i>	37
2.4.4.	<i>L'arbitrage entre le rythme de consolidation budgétaire et des dépenses d'avenir.....</i>	40

Cette annexe propose des éléments d'analyse de la trajectoire et de la soutenabilité de la dette publique française.

Elle n'engage par les membres de la commission.

Elle se concentre sur deux principaux aspects :

- ♦ La notion de « soutenabilité » de la dette, notamment dans un environnement où le taux d'intérêt apparent de la dette publique peut rester durablement inférieur au taux de croissance de l'économie ;
- ♦ L'évaluation de la trajectoire du ratio de dette sur PIB dans un scénario dit « à politique inchangée » et des scénarios avec des efforts supplémentaires pour faire décélérer les dépenses publiques primaires.

## **1. La trajectoire de la dette publique doit être appréciée au regard de plusieurs critères et du contexte macroéconomique**

### **1.1. La soutenabilité de la dette publique repose sur sa trajectoire à long terme et l'analyse de risques**

#### **1.1.1. Qu'est-ce qu'une dette publique soutenable ?**

La dette publique est « soutenable » tant que l'Etat est capable de la financer, c'est-à-dire de la rembourser et de payer ses charges d'intérêts. Depuis des décennies, pour rembourser la dette lorsqu'elle arrive à échéance, l'Etat souscrit à de nouveaux emprunts sur les marchés financiers, c'est-à-dire qu'il « fait rouler » la dette et n'en réduit pas l'encours. Une crise de soutenabilité de la dette consisterait en une situation où l'Etat ne serait plus en mesure de se refinancer sur les marchés, ni de lever suffisamment d'impôts pour rembourser la dette qui arrive à échéance.

Avec la hausse de la dette, en particulier par rapport au revenu national, les perspectives de soutenabilité de la dette publique deviennent plus incertaines, car les besoins en refinancement de l'Etat s'accroissent et il est plus difficile de dégager des recettes publiques suffisantes pour rembourser la dette.

Il est impossible de fixer un seuil du niveau de dette sur PIB à partir duquel la dette deviendrait non soutenable. Néanmoins, il est clair qu'une trajectoire « explosive » de la dette publique, avec un niveau d'endettement qui augmenterait à l'infini par rapport au revenu national, ne serait à terme pas soutenable car elle épuiserait l'offre d'épargne des créanciers et il ne serait plus possible pour l'Etat de se refinancer ou de rembourser la dette par l'impôt.

Pour cette raison, une définition opérationnelle de la soutenabilité, retenue par le Fonds monétaire international (FMI), consiste à analyser la capacité de l'Etat à stabiliser le ratio de dette sur PIB à moyen et long terme. La dette publique est considérée comme soutenable si le solde public primaire requis pour stabiliser le ratio de dette sur PIB est atteignable, (i) à la fois dans la trajectoire des finances publiques de référence (étant donnée les hypothèses sur la croissance des dépenses et des recettes), ainsi que (ii) dans des scénarios réalistes de chocs économiques exogènes (crise économique, remontée des taux d'intérêt notamment). Cette définition guide les travaux que nous conduisons dans la Section 2 de cette annexe.

Si la dette est stabilisée à un niveau très élevé, elle remplit bien le premier critère mais pas nécessairement le second, car des chocs sur les taux d'intérêts ou une crise économique peuvent déstabiliser les finances publiques et placer la dette sur une trajectoire explosive, c'est-à-dire que le solde public primaire requis pour stabiliser la dette serait trop élevé pour espérer l'atteindre et le maintenir au cours du temps. L'analyse de la soutenabilité de la dette doit donc passer par l'analyse des risques. Elle doit prendre en compte les incertitudes liées à la situation macroéconomique, notamment l'évolution de la croissance économique et des taux d'intérêts, ainsi que la capacité d'un Etat à réduire ses déficits et dégager un surplus primaire à terme.

### 1.1.2. Le ratio de dette sur PIB, la croissance et les taux d'intérêts déterminent le solde primaire stabilisant et la capacité à stabiliser l'endettement

Pour que le ratio de dette sur PIB soit stable, le solde public primaire en % du PIB doit être égal à  $(r - g) \times D/Y$ , avec  $r$  le taux d'intérêt apparent de la dette,  $g$  la croissance économique, et  $D/Y$  le ratio de dette sur PIB<sup>1</sup>. Par exemple, avec un niveau de dette sur PIB de 120 % et un écart  $(r-g)=1,1$ , soit l'écart moyen observé en France au cours des vingt dernières années, le solde primaire stabilisant serait de 1,32 % du PIB.

Lorsque le taux d'intérêt est supérieur à la croissance économique, c'est-à-dire avec  $(r - g) > 0$ , il y a un effet « boule de neige » de la dette. La dette s'autoalimente du fait de l'accumulation des charges d'intérêt, et il faut dégager un excédent primaire pour la stabiliser.

Depuis 2017, le taux d'intérêt apparent sur la dette est inférieur à la croissance nominale, c'est-à-dire  $(r - g) < 0$ . Dans ce cas, le solde public primaire stabilisant la dette est négatif<sup>2</sup>. Si  $(r - g)$  reste négatif pour toujours, le ratio de dette sur PIB peut se stabiliser à un niveau très élevé, potentiellement au-delà de 200 % selon certaines études<sup>3</sup>, et ainsi remplir le premier critère de soutenabilité de la dette.

Dans ce contexte, certains économistes ont proposé d'élaborer un indicateur de soutenabilité fondé sur la charge d'intérêts de la dette publique en pourcentage du PIB et sur la différence entre le taux de croissance et le taux d'intérêt sur les titres souverains. Cette approche permet de déterminer le niveau maximal de déficit public permanent compatible avec un ratio de dette sur PIB stable, sur la base de modèles économiques<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour un rappel de la méthodologie de calcul du solde primaire stabilisant, voir par exemple l'annexe II du rapport Champsaur-Cotis d'Avril 2010 sur la situation des finances publiques.

<sup>2</sup> Par exemple, avec un taux d'intérêt apparent sur la dette publique de 1 % et une croissance nominale de 2,5 %, le solde primaire stabilisant la dette à 120 % est un *déficit* primaire de 1,8 % du PIB.

<sup>3</sup> Voir Reis (2020), *The Constraint on Public Debt when  $r < g$  but  $g < m$* , Working Paper. Pour les Etats-Unis avec  $g - r = 2$  %, Reis (2020) estime que le niveau maximal pour les déficits publics permanents est de 4.8 % du PIB, proche du niveau moyen observé de 2009 à 2019. Pour obtenir le niveau maximum du déficit soutenable, le modèle de Reis (2020) implique de multiplier la quantité  $(g - r) > 0$  par le ratio « patrimoine financier net sur PIB » ; ce ratio est utilisé comme borne supérieure et se veut extrême car il requiert que les épargnants et investisseurs ne détiennent que de la dette publique. Avec cette approche, pour être soutenable le ratio de dette publique sur PIB doit rester inférieur au patrimoine financier net sur PIB, soit 240 % dans l'exemple des Etats-Unis. En prenant en compte les incertitudes sur

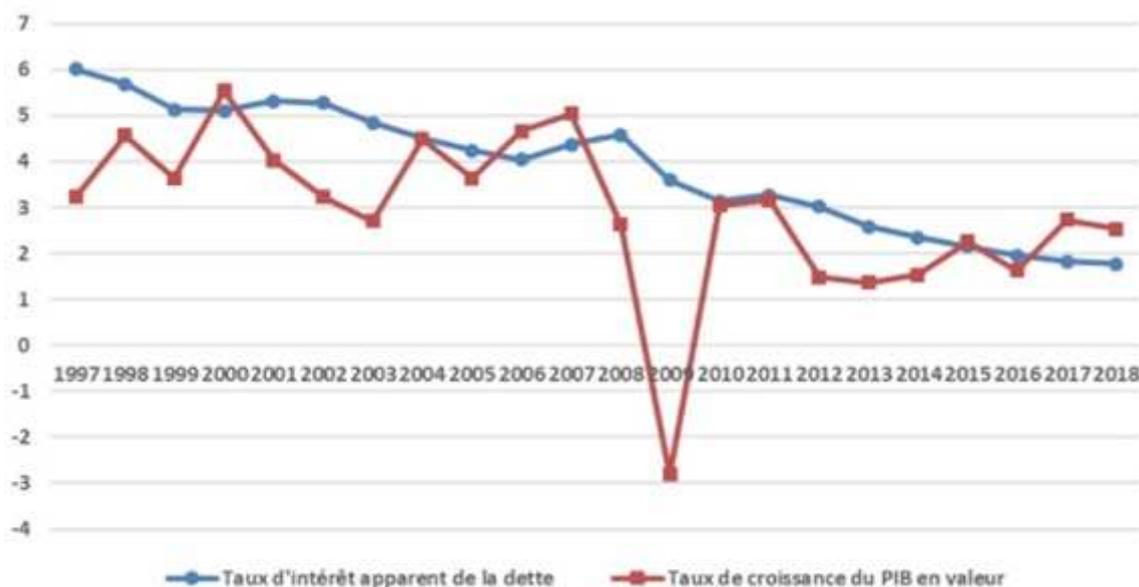
<sup>4</sup> Voir Blanchard (2019), *Public Debt and Low Interest Rates*, American Economic Review ; Furman et Summers (2020), *A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates*, Brookings Paper.

Lorsque le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance du PIB, la dette en pourcentage du PIB peut être stabilisée même avec un déficit primaire, car l'impact des paiements d'intérêts sur l'accroissement de la dette est plus que compensé par la hausse du PIB. Même dans cet environnement favorable, il y a des limites à l'endettement public : le déficit primaire doit être stabilisé pour que la dette ne soit pas sur une trajectoire explosive.

L'environnement de stagnation séculaire, avec  $(r - g) < 0$ , pourrait donc laisser entendre qu'un niveau de dette sur PIB très élevé ne pose pas de problème pour la soutenabilité de la dette publique. Néanmoins, il ne faut pas oublier le deuxième critère de soutenabilité de la dette : la dette doit rester maîtrisée dans des scénarios réalistes de chocs économiques. Un haut niveau de dette sur PIB crée des risques, car  $(r - g)$  peut augmenter jusqu'à redevenir positif, plaçant potentiellement la dette sur une trajectoire explosive.

Au cours des vingt dernières années, le taux d'intérêt apparent de la dette publique était généralement supérieur au taux de croissance en France, il est donc risqué de considérer pour acquis un environnement avec  $(r - g) < 0$  sur le long terme (cf. graphique 1). De 1999 à 2019, l'écart  $(r - g)$  était en moyenne de 1,1 en France, avec un écart type de 1,7. Pour les pays de l'OCDE, la moyenne était de 1,7, avec un écart type de 2,8<sup>5</sup>. La volatilité de  $(r - g)$  est donc considérable.

**Graphique 1 : Taux d'intérêt apparent de la dette publique et taux de croissance du PIB en valeur en France de 1997 à 2018**



*Source : FIPECO, Insee*

Les ordres de grandeur sont instructifs pour apprécier les risques induits par la volatilité de l'écart  $(r - g)$ . En cas de remontée des taux par rapport à la croissance, l'impact sur le solde primaire stabilisant est proportionnel au niveau initial du ratio de dette sur PIB. A titre d'illustration, avec un niveau de dette sur PIB de 60 %, si  $(r - g)$  augmente de 0pp à 1pp, alors à long terme le solde public primaire doit être de 0,6 % du PIB pour stabiliser la dette ; avec un niveau de dette initial de 120 %, le

<sup>5</sup> Voir Wyplosz (2021), *What's Wrong with Fiscal Space ?*, Working Paper.

même choc requiert un solde public primaire de 1,2 % pour stabiliser. Si le solde primaire stabilisant n'est pas atteint, la dette est sur une trajectoire explosive. Maintenir un niveau de dette sur PIB élevé expose donc à des risques en cas de remontée des taux par rapport à la croissance potentielle.

### 1.1.3. Les règles budgétaires européennes ne prennent pas en compte le contexte de faible croissance et faible inflation

Le contexte de faible taux d'intérêts et de faible croissance doit être pris en compte dans les règles budgétaires, même s'il semble très peu probable que le taux d'intérêt reste inférieur au taux de croissance pour toujours étant donné la volatilité de l'écart ( $r - g$ ) au cours des dernières décennies (cf. Section 1.1.2).

Conformément au premier critère de la définition de la soutenabilité du FMI, les règles budgétaires de l'Union Européenne issues du Traité de Maastricht sont fondées sur l'idée que le niveau de dette sur PIB doit être maintenu à un niveau stable pour garantir la soutenabilité de la dette publique. Ces règles budgétaires fixent des plafonds pour les niveaux de dette publique (60 % du PIB) et de déficit public (3% du PIB) dont la cohérence interne<sup>6</sup> repose sur une hypothèse de croissance nominale de l'économie aux alentours de 5 %, proche des niveaux observés pour les pays de la zone euro dans les années 1990. La chute de l'inflation et de la croissance potentielle remet en cause cette cohérence interne. Avec un déficit public permanent de 3 % et une croissance nominale de 5 %, le niveau maximum pour un ratio de dette publique sur PIB stable est de 63 %. Dans le contexte de stagnation séculaire avec une croissance nominale de 2.5 %, ce niveau maximum augmente à 123 % du PIB.

Dans le contexte de « stagnation séculaire », avec une faible croissance et de faibles taux d'intérêts, une réflexion a été engagée pour redéfinir le cadre budgétaire européen. Par exemple, le Comité budgétaire européen (*European Fiscal Board*) a proposé des pistes d'évolutions qui donnent un rôle central aux règles budgétaires sur la croissance des dépenses publiques<sup>7</sup>. D'autres propositions plaident pour une approche fondée non sur des règles strictes mais sur une appréciation de la soutenabilité de la dette à partir de « standards budgétaires », en privilégiant les méthodes d'analyse stochastique de la soutenabilité de la dette<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Un niveau d'endettement stable en pourcentage du PIB requiert  $\frac{D}{Y} = \frac{1+g}{g} * \frac{d}{Y}$ , avec  $D$  la dette,  $Y$  le PIB,  $d$  le déficit, et  $g$  la croissance nominale.

<sup>7</sup> Voir European Fiscal Board (2020), *Assessment of the Fiscal Stance Appropriate for the Euro Area*, Rapport pour la Commission Européenne.

<sup>8</sup> Voir Blanchard, Leandro, Zettelmeyer (2020), *Redesigning the EU Fiscal Rules : From Rules to Standards*, Working Paper.

#### **1.1.4. L'analyse de la soutenabilité doit être multifactorielle et apprécier les risques d'une trajectoire explosive de la dette publique à long terme**

Puisque la soutenabilité de la dette dépend de l'environnement macroéconomique et des chocs économiques sur les taux et sur l'activité économique, son analyse ne doit pas être fondée sur un seul critère, qu'il s'agisse du ratio de dette sur PIB ou des charges d'intérêts sur PIB. La diminution des charges d'intérêts de la dette publique doit être prise en compte, mais sans occulter les risques induits par un niveau de dette élevé.

Plutôt que de se focaliser sur un critère unique, il convient d'analyser la trajectoire des finances publiques en prenant en compte des chocs économiques réalistes, afin de déterminer s'il est ou non probable que la trajectoire de la dette devienne explosive, et donc non soutenable, à long terme<sup>9</sup>. Une telle analyse doit identifier les chocs économiques les plus plausibles qui pourraient peser sur la soutenabilité des finances publiques, comme la fréquence des crises économiques, la remontée des taux d'intérêt, ou la chute de la croissance potentielle. Dans le contexte de stagnation séculaire, l'évolution des taux d'intérêt et l'évolution la croissance potentielle constituent des éléments de diagnostic cruciaux pour estimer les risques de dérive de l'endettement public.

### **1.2. L'évolution des taux d'intérêt et de la croissance potentielle fait peser des risques sur la soutenabilité de la dette publique**

#### **1.2.1. Des facteurs structurels expliquent la baisse des taux d'intérêts, qui facilite aujourd'hui la soutenabilité de la dette publique**

La chute des taux d'intérêts pour les emprunts d'Etat est une tendance lourde des dernières décennies, qui résulte principalement de changements structurels sur l'offre d'épargne. Depuis 1999 les taux ont baissé d'environ trois points de pourcentage dans les pays de l'OCDE (trois points et demi pour France) du fait d'une hausse de l'offre d'épargne induite par le vieillissement de la population<sup>10</sup>, par la hausse des inégalités (notamment aux Etats-Unis<sup>11</sup>), et par l'épargne en provenance des pays émergents<sup>12</sup>. Cette hausse de l'offre d'épargne n'a pas été compensée par une hausse de la demande d'investissements, d'où une chute des taux d'intérêts.

La baisse des taux s'observe principalement sur les actifs jugés pas ou peu risqués, comme les obligations d'Etat ; dans le même temps, la prime de risque a augmenté. Au cours des quatre dernières décennies, le taux de croissance était supérieur au taux d'intérêt pour les titres peu risqués (titres souverains) mais inférieur au taux pour les actifs risqués (placements boursiers, etc.). Ces tendances indiquent qu'il

---

<sup>9</sup> La trajectoire de la dette est dite « explosive » lorsque le niveau d'endettement augmente à l'infini par rapport au revenu national. Ce type de trajectoire se produit lorsque le solde public primaire requis pour stabiliser la dette est trop élevé pour être atteint et maintenu dans la durée. Depuis 1980, le solde public primaire maximum sur une période de cinq ans s'élevait à 0,9 % pour la France, 1,6 % pour l'Allemagne et 1,5 % pour l'Italie ; selon Blanchard, Leandro et Zettelmeyer (2020), une trajectoire explosive de la dette serait probable lorsque le solde primaire stabilisant est au-delà de ces niveaux.

<sup>10</sup> Voir Auclert, Malmberg, Martenet et Rognlie (2020), *Demographics, Wealth, and Global Imbalances in the Twenty-First Century*, Working Paper.

<sup>11</sup> Voir Straub (2019), *Consumption, Savings, and the Distribution of Permanent Income*, Working Paper.

<sup>12</sup> Voir Bernanke (2015), *Why are interest rates so low, part 3: the Global Savings Glut*, Brookings Paper.

existe au niveau mondial une demande forte pour les actifs sans risque.<sup>13</sup> Dès lors que sa soutenabilité n'est pas remise en cause, un niveau de dette publique élevé peut être souhaitable car il permet de répondre à cette demande pour les actifs sûrs.

Ces tendances ont débuté dans les années 1980<sup>14</sup>, soit bien avant les politiques monétaires accommodantes et la chute des taux directeurs<sup>15</sup>. Du fait des facteurs structurels à l'œuvre, il est possible que les taux sur les titres souverains restent faibles pour longtemps<sup>16</sup>. Les lois de finances des dix dernières années prévoyaient néanmoins une remontée rapide des taux longs, hypothèse démentie en pratique.

La baisse des taux d'intérêts facilite la soutenabilité de la dette publique. En France, le ratio dette publique sur PIB a augmenté de 69 % du PIB début 2009 à 98 % début 2019, alors que la charge d'intérêts diminuait de 2,5 % du PIB en 2009 à 1,4 % en 2019. Comme les taux d'intérêt sur les emprunts d'Etat diminuent, il est possible de soutenir des niveaux de déficit public et de dette publique plus élevés, avec un déficit public qui peut rester permanent si le taux d'intérêt reste inférieur au taux de croissance (cf. Section 1.1.2).

### **1.2.2. Dans le cadre de son mandat, la Banque Centrale Européenne (BCE) facilite l'endettement des Etats durant la crise, mais cette situation n'est que temporaire**

Ce contexte de taux très bas explique l'action de la Banque Centrale Européenne lors de la crise économique issue de la pandémie. Dans le cadre de son mandat, la BCE a mis en place un programme massif de rachat de dettes souveraines, le programme PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program). Ce programme vise à contrer le risque de déflation lors de la crise économique et s'inscrit dans le prolongement des rachats d'actifs financiers déjà mis en place par la BCE en 2015 avec le programme PSPP (Public Sector Purchase Program).

Ainsi, en 2020 les programmes PSPP et PEPP représentaient 54 % des achats nets (émissions – remboursements) de titres de dette française (cf. graphique 2). Les autres banques centrales en entités publiques représentaient 24 % des achats.

---

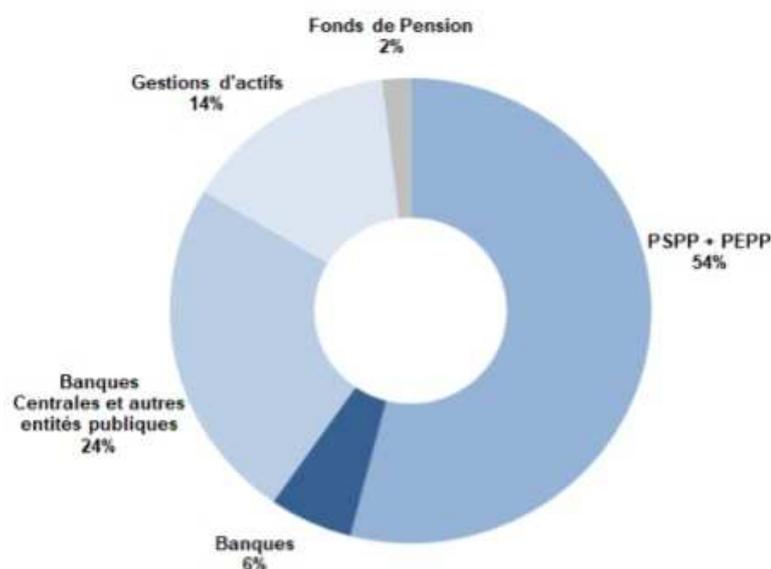
<sup>13</sup> Voir Caballero, Farhi et Gourinchas (2017), *The Safe Asset Shortage Conundrum*, Journal of Economic Perspectives.

<sup>14</sup> Voir Jorda, Knoll, Kuvshinov, Schularick et Taylor (2019), *The Rate of Return on Everything: 1870-2015*, Quarterly Journal of Economics.

<sup>15</sup> La politique monétaire ne peut pas expliquer une baisse des taux d'intérêts réels sur longue période, car l'inflation s'ajuste à un changement des taux nominaux. La politique monétaire peut néanmoins avoir un effet à court terme. Voir par exemple Eser, Lemke, Nyholm, Radde et Vladu (2019), *Tracing the Impact of the ECB's Asset Purchase Programme on the Yield Curve*, European Central Bank Working Paper.

<sup>16</sup> Le consensus parmi les économistes sur le maintien de taux faibles pour les prochaines décennies vient du fait que les facteurs structurels devraient persister, avec néanmoins des incertitudes s'agissant de la demande mondiale d'épargne liée au vieillissement. La demande d'épargne en provenance de pays émergents comme la Chine ou de pays occidentaux comme l'Allemagne peut diminuer, car la part des retraités dans la population va cesser d'augmenter. On peut donc envisager une chute de l'épargne qui pousserait les taux à la hausse. Cet effet serait vraisemblablement trop faible pour faire remonter les taux de manière significative étant donné les autres facteurs, notamment la demande mondiale pour des actifs « sûrs ».

Graphique 2 : Origine institutionnelle des achats nets de titres de dette française en 2020



Source : AFT

Cette situation n'a pas vocation à durer à long terme, car la politique monétaire non conventionnelle prendra fin lorsque l'inflation se rapprochera de la cible de la BCE, soit 2 % d'inflation. Maintenir les taux d'intérêts à zéro à long terme contribuerait à la hausse des prix à la consommation mais aussi des prix des actifs, et ainsi à l'instabilité financière et aux inégalités de patrimoine.

Par ailleurs, les achats de dette française par d'autres banques centrales sont largement conditionnés au maintien d'une notation de qualité par les agences de notation. Les gestionnaires des réserves de change se tournent en effet principalement vers des dettes souveraines à la fois sûres et liquides.

La réaction des agences de notation à la crise Covid est mesurée et la dette française conserve une bonne notation, meilleure que l'Italie ou l'Espagne notamment, mais en deçà de l'Allemagne ou des Pays-Bas (cf. tableau 1). Pour préserver ces notations avantageuses et ancrer à moyen et long terme les anticipations des investisseurs et des agences de notation, la stratégie de finances publiques doit montrer de manière transparente comment la trajectoire de la dette est soutenable et les risques de refinancements limités.

Tableau 1 : Notations des titres obligataires souverains en décembre 2020

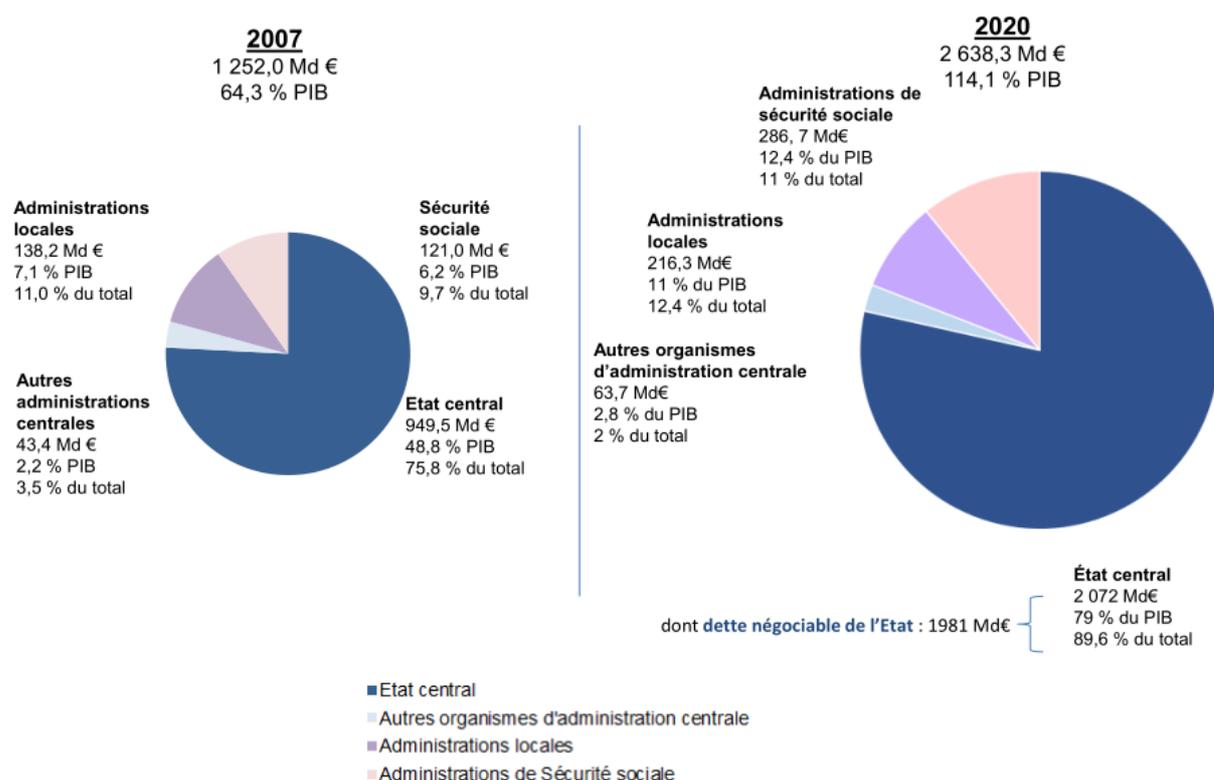
	Fitch		Moody's		Standard & Poor's		DBRS	
	Rating	Outlook	Rating	Outlook	Rating	Outlook	Rating	Outlook
Germany	AAA	Stable	Aaa	Stable	AAA	Stable	AAA	Stable
Spain	A-	Stable	Baa1	Stable	A	Négative	A	Stable
<b>France</b>	<b>AA</b>	<b>Négative</b>	<b>Aa2</b>	<b>Stable</b>	<b>AA</b>	<b>Stable</b>	<b>AA (high)</b>	<b>Stable</b>
Italy	BBB-	Stable	Baa3	Stable	BBB	Stable	BBB (high)	Negative
Netherlands	AAA	Stable	Aaa	Stable	AAA	Stable	AAA	Stable
United-Kingdom	AA-	Négative	Aa3	Stable	AA	Stable	AAA	Négative
United States	AAA	Négative	Aaa	Stable	AA+	Stable	AAA	Stable
Japan	A	Négative	A1	Stable	A+	Stable	A (high)	Stable

Source : AFT

### 1.2.3. La France dispose d'atouts dans la gestion et le financement de sa dette

Plusieurs atouts favorisent les capacités de la France à refinancer sa dette sur les marchés financiers. La gestion de la dette passe principalement par l'Etat et par les marchés financiers. En 2020, la dette négociable gérée par l'Etat, c'est-à-dire contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor), représentait près de 90 % de la dette publique (cf. graphique 3).

**Graphique 3 : La gestion de la dette est concentrée sur l'Etat**

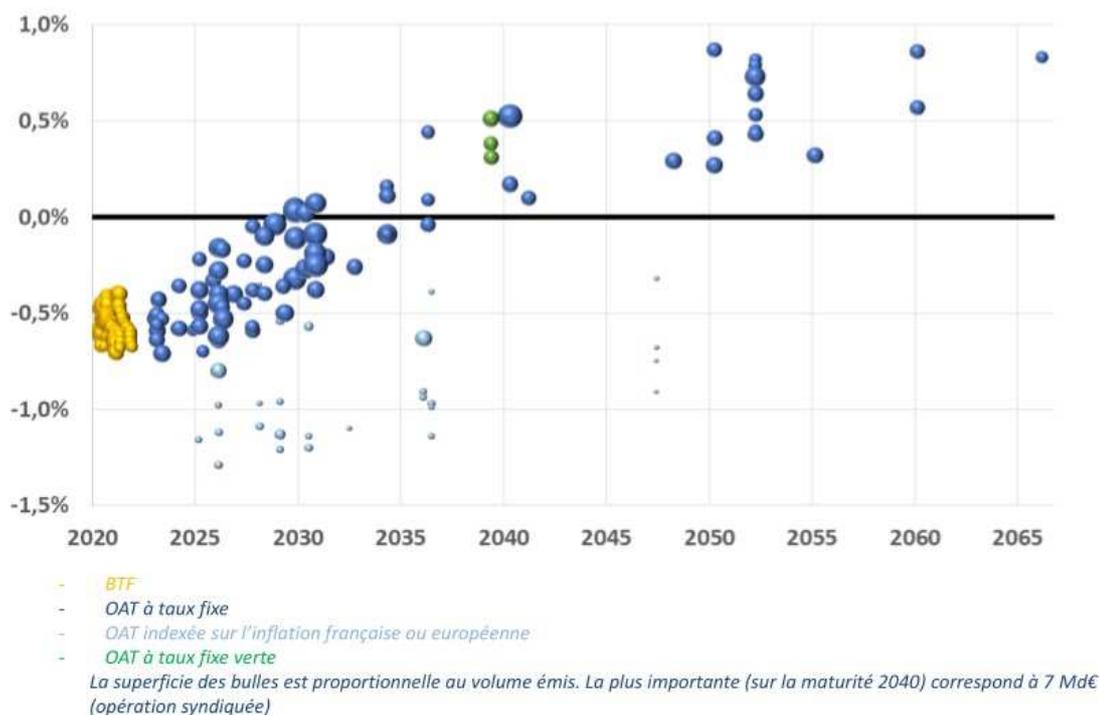


Source : AFT et Insee

L'Agence France Trésor (AFT) gère la dette et la trésorerie de l'Etat en contact avec les investisseurs, de manière à adapter la stratégie d'émission pour prendre en compte la demande du marché. La France a un statut d'émetteur de référence en zone euro, avec une présence sur toute la courbe des taux, avec des maturités allant de 3 mois à 50 ans. La dette française est ainsi parmi les plus liquides de la zone euro<sup>17</sup>. En 2020, les taux d'intérêt étaient négatifs pour la plupart des émissions avec des maturités inférieures à 10 ans, et pour certaines émissions avec des maturités allant jusqu'à 15 ans (cf. graphique 4).

<sup>17</sup> Hors programme de rachat par la BCE, le volume moyen d'échanges quotidiens d'obligations assimilables au Trésor (OAT) était de 15,3 milliards en 2019.

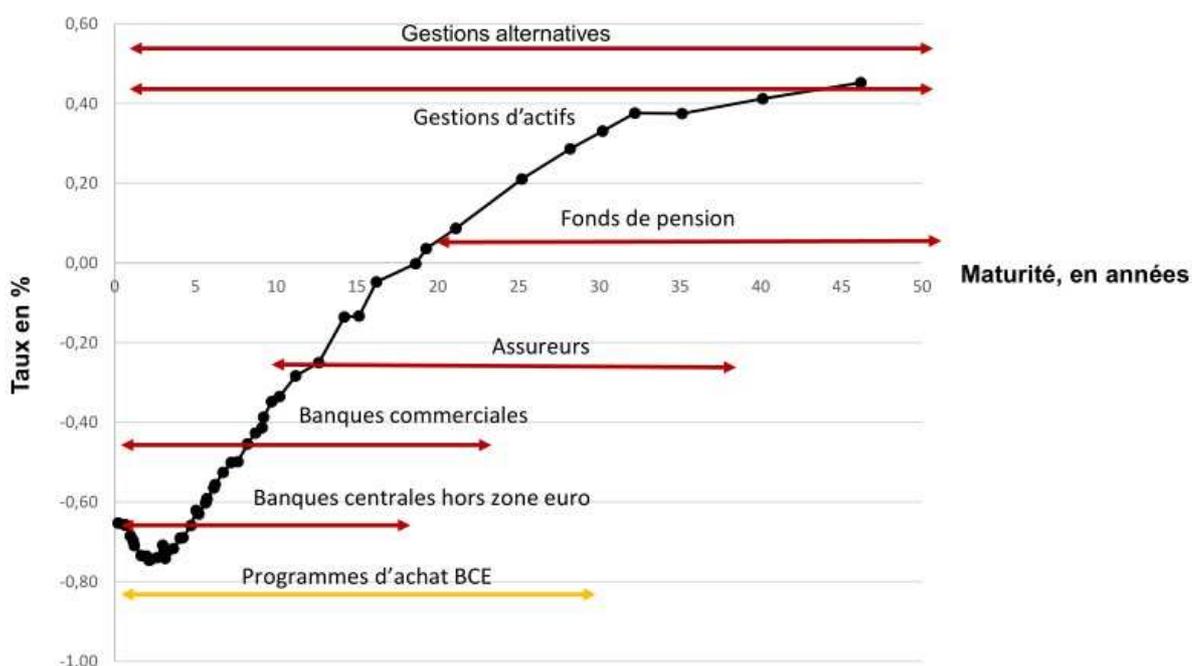
**Graphique 4 : Taux à l'émission de la dette française en 2020**



*Source : AFT*

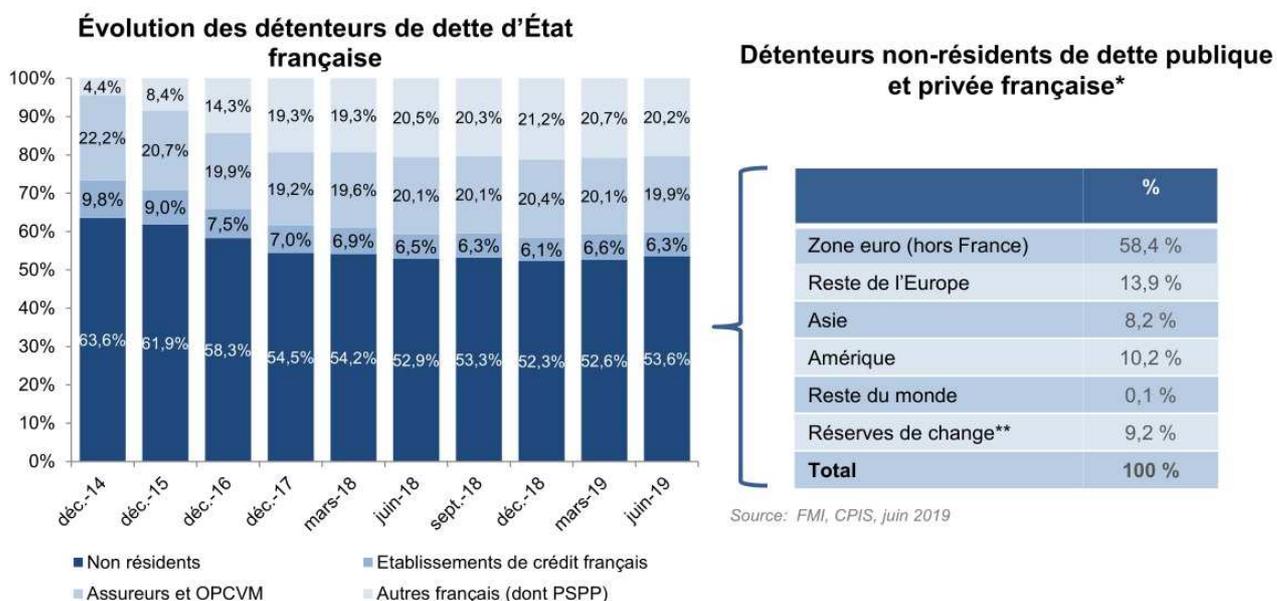
La demande de titres d'Etat est segmentée en fonction de la maturité de la dette, en s'appuyant sur une base d'investisseurs ayant différentes attentes (cf. graphique 5). Cette base d'investisseurs est très internationalisée : en 2019, près de 53,6 % de la dette d'Etat française était détenue par des non résidents (cf. graphique 6), ce qui atteste de l'attractivité de la dette française.

**Graphique 5 : Segmentation de la demande de titres d'Etat en fonction de la maturité**



*Source : AFT*

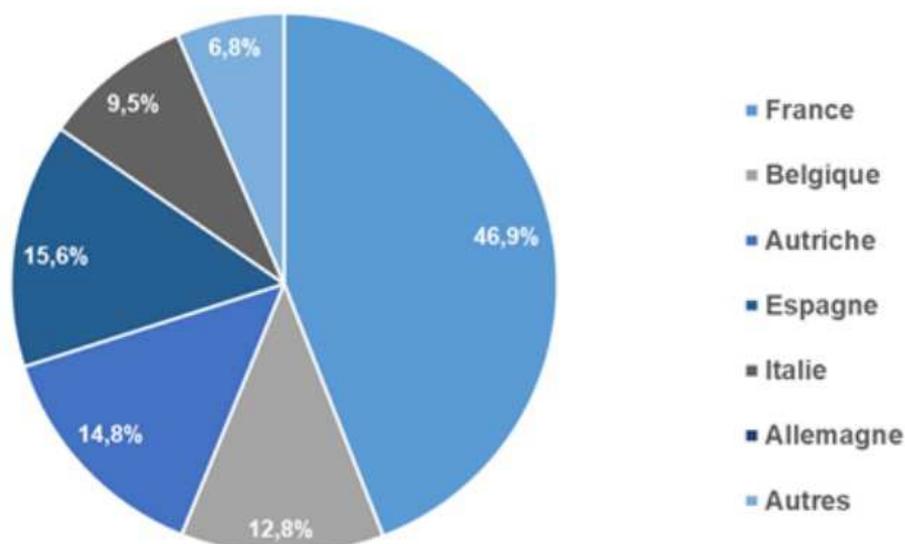
**Graphique 6 : Une base d'investisseurs diversifiée et internationalisée**



Source : AFT

Dans les années récentes, l'AFT a répondu à la demande des investisseurs en augmentant les émissions à long terme. Les émissions de titres avec des maturités supérieures à 30 ans sont ainsi passées d'environ 5 milliards en 2015 à près de 28 milliards en 2019 et 31 milliards en 2020. La France occupe aujourd'hui une position prépondérante dans la zone euro sur le marché de titres au-delà de 30 ans de maturité (cf. graphique 7).

**Graphique 7 : Répartition des encours de dette à maturité résiduelle supérieure à 30 ans**



Source : AFT

Ainsi, la maturité moyenne de la dette publique de la France est supérieure à celle de la plupart des autres pays de la zone euros et s'élevait à 8 ans en 2020, contre 7

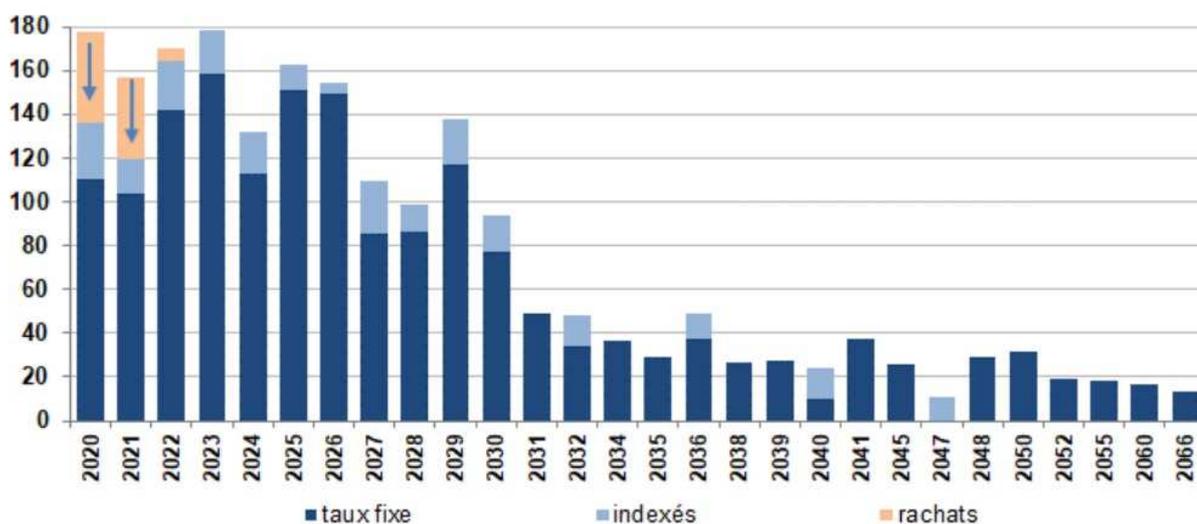
ans pour l'Italie et l'Allemagne<sup>18</sup>. Cette position contribue à diminuer l'exposition de la France à une hausse des taux d'intérêts. Ce marché reste toutefois faiblement profond : le total cumulé des encours émis par les souverains européens est d'environ 100 milliards d'euros. Il n'est donc pas plausible d'allonger sensiblement les maturités pour écarter totalement le risque d'une remontée des taux.

#### 1.2.4. Cette situation ne garantit pas la soutenabilité des finances publiques à long terme et nous expose au risque de remontée des taux d'intérêts

Tant que les taux d'intérêts sont faibles, la hausse de la dette publique peut sembler indolore car elle est financée à faible coût. Si une hausse des taux d'intérêts est relativement improbable à court ou moyen terme, il est possible que les taux remontent à plus long terme. Comme rappelé ci-dessus, la Banque Centrale Européenne a pour mandat de garder l'inflation proche d'une cible de 2 %, et sa politique de rachat des titres souverains cessera lorsque l'inflation sera revenue vers ce niveau.

Par conséquent, une hausse de la dette aujourd'hui nous expose à des charges d'intérêts importantes lors de la remontée des taux, ainsi qu'à un risque de refinancement<sup>19</sup>. Le profil de remboursement de la dette française requiert de rembourser, ou « faire rouler », entre 180 et 100 milliards d'euros chaque année entre 2020 et 2028 (cf. graphique 8). Pour « faire rouler » la dette, il faut réemprunter le même montant sur les marchés chaque année, à des taux potentiellement moins favorables.

**Graphique 8 : Profil de remboursement de la dette (en Md€, hors bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté)**



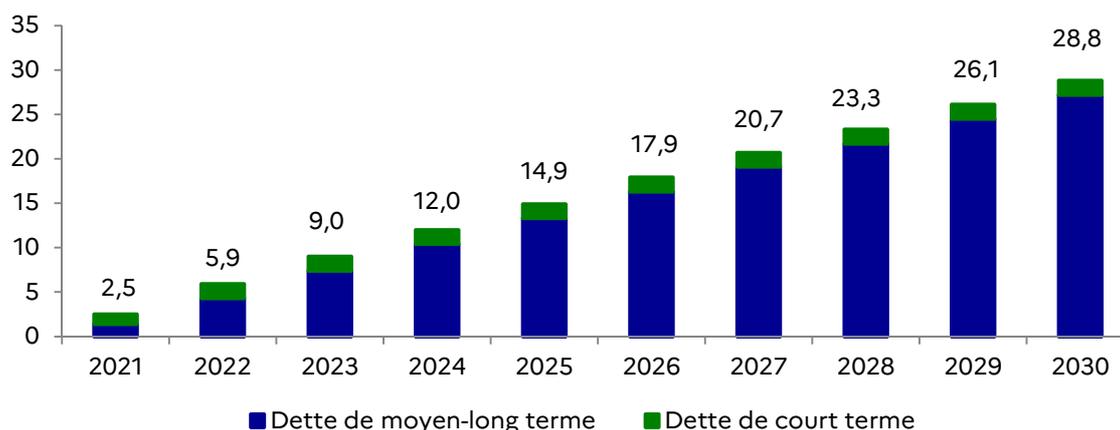
Source : AFT

<sup>18</sup> Au Royaume-Uni, la maturité moyenne de la dette atteignant 18 ans en 2020. La maturité plus élevée de la dette britannique s'appuie sur la couverture des engagements des passifs longs en Sterling des fonds de pension britanniques, dont les actifs sous gestion sont équivalents à ceux de l'ensemble des autres pays européens réunis.

<sup>19</sup> Par ailleurs, un risque juridique semble peser sur la stratégie expansionniste de la BCE : en mai 2020, la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe demandait à la BCE des éléments justifiant de la proportionnalité de programme d'achat de dettes d'Etat.

Ainsi, en gardant le taux de croissance économique invariant, un choc sur les taux d'intérêt conduirait à une augmentation progressive du coût de la dette, compte tenu de la maturité. Par exemple, une hausse de taux d'intérêts de un point de pourcentage sur la dette négociée sur les marchés aurait un effet financier de 14,9 milliards d'euros au bout de cinq ans et de 28,8 milliards d'euros au bout de 10 ans (cf. graphique 9), soit plus de la moitié du budget de l'Education nationale, ou plus d'un tiers des recettes de l'impôt sur le revenu.

**Graphique 9 : Impact d'un choc de taux d'intérêt de 1 point sur les charges d'intérêts de la dette (en Md€)**



*Source : AFT*

Même à court terme, un risque de remontée des taux ne peut pas être totalement exclu. Par exemple, l'ampleur du plan de relance américain, proposé en février 2021 par le Président Biden, suscite chez certains investisseurs la crainte d'une surchauffe de l'économie et d'un retour de l'inflation aux Etats-Unis. Dans un scénario de forte remontée de l'inflation aux Etats-Unis, la banque centrale américaine devrait augmenter son taux d'intérêt directeur pour la juguler, ce qui conduirait à une hausse des taux d'intérêts sur les titres souverains aux Etats-Unis et, par un effet d'arbitrage des investisseurs, conduirait également à une hausse des taux en Europe. De fait, ces craintes ont conduit à une légère hausse des taux d'intérêt à long terme au cours du mois de février sur les titres souverains aux Etats-Unis et en Europe.

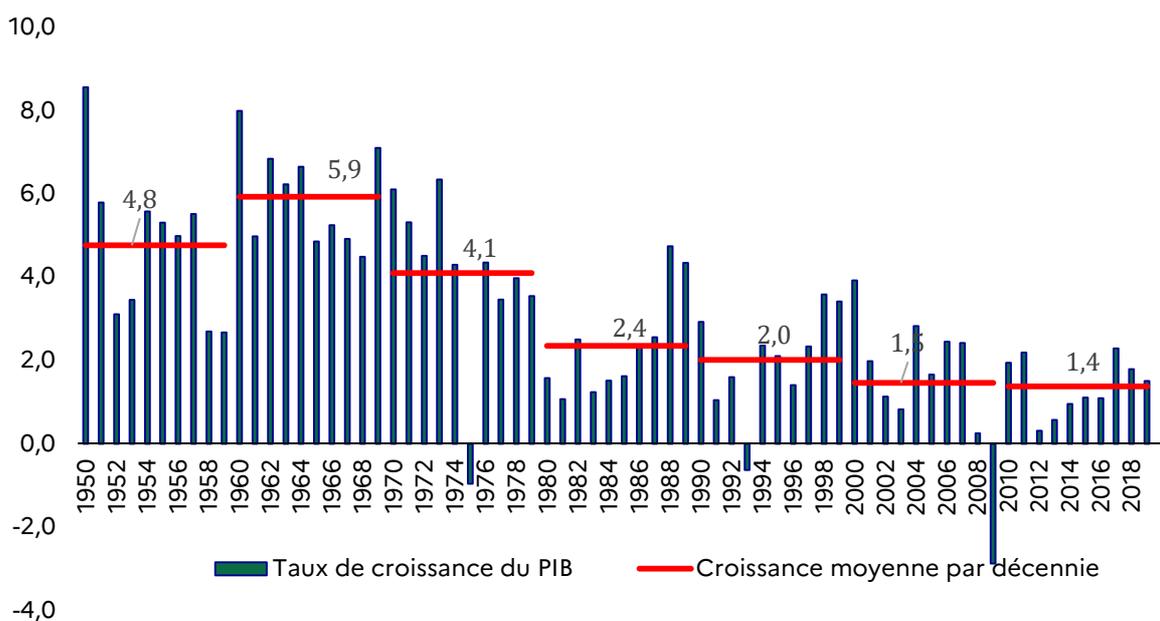
Les analyses qui précèdent portent uniquement sur le niveau du « taux d'intérêt sans risque », qui est en baisse depuis des décennies. Il peut aussi exister une « prime de risque » (*spread*), qui se manifeste dès lors que la soutenabilité de la dette d'un Etat semble incertaine aux marchés. Par conséquent, même dans un contexte de taux sans risques encore faibles, la stratégie de finances publiques doit prendre en compte les signaux envoyés aux investisseurs sur les marchés, afin d'éviter une hausse de la prime de risque qui pourrait conduire à remettre en cause la soutenabilité de la dette par un effet « boule de neige ».

### 1.2.5. La chute de la croissance économique, à long terme ou durant la reprise, constitue un risque majeur pour les finances publiques

Indépendamment de l'évolution des taux d'intérêts, la chute de la croissance potentielle constitue un risque important pour les finances publiques. Une croissance économique plus faible réduit les recettes publiques et creuse le déficit<sup>20</sup>. On observe depuis plusieurs décennies une chute tendancielle de la croissance économique (cf. graphique 10), qui s'explique par de nombreux facteurs (démographie vieillissante, taux emploi affaibli par un chômage structurel, stagnation de l'investissement et de l'innovation, ralentissement de la productivité globale des facteurs, etc.).

Par conséquent, la stratégie de redressement des finances publiques à long terme doit prendre en compte la possibilité d'un ralentissement de la croissance potentielle. Dans ce contexte, orienter les finances publiques vers le soutien à la croissance semble important. L'endettement public à des fins d'investissements d'avenir (R&D, éducation, innovation, etc.) peut en principe contribuer à renforcer la soutenabilité de la dette, si ces investissements contribuent à renforcer la croissance économique.

Graphique 10 : Évolution de la croissance du PIB par décennie (en %)



Source : INSEE.

<sup>20</sup> Les analyses quantitatives montrent que la trajectoire de la dette et sa soutenabilité sont très sensibles au niveau de la croissance potentielle et plus encore au niveau de perte pérenne du PIB liée à la crise (cf. Section 2).

Dans le contexte de la crise économique induite par la pandémie, les choix de finances publiques doivent favoriser la reprise pour préserver la croissance. En phase de sortie de crise, l'austérité budgétaire serait particulièrement risquée. La plupart des économistes considèrent que les dépenses de stabilisation à court terme, financées par le déficit public, sont aujourd'hui souhaitables pour préserver le potentiel de croissance en sortie de crise. Par exemple, une majorité d'économistes estiment qu'« il n'est pas nécessaire d'instaurer ou d'annoncer des mesures budgétaires pour réduire le déficit public ou la dette publique avant la fin de la pandémie »<sup>21</sup>.

A court terme, le risque d'une crise économique prolongée par l'austérité budgétaire apparaît plus important que celui d'une augmentation de la dette. Le Conseil d'Analyse Economique estime ainsi « qu'il ne faut pas reproduire l'erreur de 2011-2013 en procédant à un ajustement budgétaire trop précoce »<sup>22</sup>.

### **1.3. Quelle stratégie adopter pour assurer la soutenabilité des finances publiques ?**

#### **1.3.1. L'exigence d'une stratégie équilibrée et orientée vers le long terme**

Les bonnes conditions de financement de la dette publique sur les marchés montrent que la dette est aujourd'hui jugée soutenable par les marchés financiers. Néanmoins, dans un environnement où la politique monétaire va se normaliser, où les taux d'intérêts peuvent remonter, où la croissance économique peut décevoir et où d'autres crises peuvent survenir, une gestion prudente de la dette apparaît comme essentielle, en se saisissant des leviers qui permettent de réduire les risques sur la soutenabilité de la dette à long terme. Le soutien de la BCE à l'endettement public est par nature conçu pour être limité dans le temps, pour répondre à une crise exceptionnelle, et ne permet pas d'augmenter la dépense publique sans limites.

S'il n'existe pas de seuil fatidique du ratio de dette sur PIB au-delà duquel la dette publique deviendrait insoutenable, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de limites à l'endettement public. Des niveaux de dette sur PIB très élevés peuvent en principe être atteints sans provoquer de crises de refinancement si les créanciers restent convaincus que l'Etat préserve sa capacité à honorer ses engagements et rembourser sa dette, mais un niveau de dette plus élevé augmente le risque de dévier sur une trajectoire explosive de la dette. Pour éviter une telle dérive de l'endettement, il faut s'assurer que les recettes publiques soient suffisantes pour couvrir les dépenses publiques à long terme.

---

<sup>21</sup> Voir les résultats du *CFM Survey of Experts*: <https://cfmsurvey.org/surveys/covid-19-and-uk-public-finances> ; voir également l'intervention de Kenneth Rogoff au Peterson Institute en décembre 2020 : [Fiscal Policy Advice for Joe Biden and Congress | Event | PIIE](#).

<sup>22</sup> Voir Martin, Pisani-Ferry et Ragot (2020), *Une stratégie économique face à la crise*, Note du Conseil d'Analyse Economique.

Ainsi, une bonne stratégie de gestion des finances publiques doit viser la soutenabilité à long terme, tout en conservant de la flexibilité pour permettre la gestion du cycle économique et le financement des dépenses d'avenir. Cette stabilisation doit s'envisager dans la durée : il faut éviter une consolidation dite « austéritaire » qui viendrait saper la reprise économique ; mais il faut aussi éviter une gestion dite « laxiste » et savoir au moment opportun préparer et lancer des réformes qui porteront leurs fruits à long terme pour améliorer la soutenabilité des dépenses publiques. En somme, la bonne dette doit chasser la mauvaise : les finances publiques doivent soutenir la reprise, augmenter la croissance et préparer l'avenir.

Enfin, il faut souligner qu'une stratégie de gestion des finances publiques orientée vers le long terme constitue un défi politique. Les efforts consentis pour améliorer la soutenabilité des finances publiques porteront leurs fruits à long terme, sans bénéfice politique évident pour les gouvernants qui auront orchestré cette stratégie de long-terme, puisque la situation budgétaire assainie et les marges de manœuvre renouvelées bénéficieront surtout aux générations et mandatures futures<sup>23</sup>. Pour relever ce défi et donner plus de visibilité à long terme, des réformes de gouvernance seront nécessaires.

### **1.3.2. Il faut démontrer une capacité à maintenir durablement la croissance des dépenses publiques primaires en deçà de la croissance économique**

Dans une perspective de gestion de la dette sur le long terme, la trajectoire et la soutenabilité de la dette peuvent être pilotée grâce à trois leviers : la croissance économique, qui permet d'augmenter les recettes publiques et de réduire mécaniquement le ratio de dette sur PIB ; les prélèvements obligatoires ; et le rythme de croissance des dépenses publiques.

Maintenir la croissance des dépenses publiques primaires en deçà de la croissance économique sur longue période permet d'éviter une trajectoire explosive de la dette et, ainsi, de garantir sa soutenabilité et de réduire les primes de risque sur les marchés.

La trajectoire de la dette présente une forte inertie, par conséquent il faut correctement calibrer les efforts sur les dépenses. L'enjeu est d'infléchir suffisamment rapidement la trajectoire de la dette afin d'écarter le risque d'une trajectoire explosive, sans pour autant se donner des objectifs sur les dépenses qui ne soient pas atteignables ou qui risquent de compromettre la croissance économique. Dans un contexte de chute de la croissance potentielle, il apparaît important de préserver les investissements et dépenses d'avenir afin de soutenir la croissance potentielle. L'analyse quantitative des trajectoires, des efforts sur les dépenses primaires et de l'horizon de désendettement est l'objet de la Section 2 de cette annexe.

---

<sup>23</sup> Sur l'économie politique de la dette publique, voir notamment Alesina et Passalacqua (2016), *The Political Economy of Government Debt*, Handbook of Macroeconomics.

### **1.3.3. La stratégie de soutenabilité doit prendre en compte les spécificités du contexte français et européen**

Le niveau de dette spectaculaire du Japon est très présent dans le débat public sur la soutenabilité de la dette. En effet, malgré un niveau de dette atteignant 266 % du PIB en 2020, le Japon ne connaît pas de difficultés de financement de sa dette. Aucune tension sur les taux n'est observée et la charge de la dette des administrations centrales se limite à 1,4 % du PIB en 2020.

La situation du Japon n'est pas comparable avec celle de la France, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'épargne nationale au Japon est très élevée, égale à six fois le niveau du PIB, ce qui permet un fort taux de détention de la dette publique par les résidents japonais. En septembre 2020, seulement 12 % de la dette publique japonaise était détenue par des non-résidents. La détention de la dette par les résidents réduit de fait son coût moyen pour les générations futures, puisque celles-ci héritent à la fois de la dette et des créances. A l'inverse, plus de la moitié de la dette publique française est détenue par des créanciers étrangers.

De plus, une politique monétaire accommodante est menée par la Banque du Japon depuis 2013, complétée par une politique de « contrôle de la courbe des taux » qui vise à maintenir les taux très bas même à moyen terme. Depuis 2016, la Banque du Japon s'engage à racheter les titres de dette japonais afin de maintenir le taux des titres à 10 ans autour d'un ancrage à 0 %. En septembre 2020, la Banque du Japon détenait ainsi 45,1 % du total de la dette publique japonaise. Par conséquent, les prévisions du gouvernement japonais n'intègrent aucune remontée des taux à moyen terme. Cette politique monétaire permet de réduire le risque de remontée des taux sur les titres souverains, mais contribue également à la hausse du prix des actifs et potentiellement à l'instabilité financière à long terme. Etant donné le mandat de la Banque Centrale Européenne, la France se trouve dans une situation très différente.

L'exemple des Etats-Unis est également très présent dans le débat public. Malgré un niveau de dette atteignant près de 130 % du PIB en 2020, les Etats-Unis prévoient une politique budgétaire très accommodante en 2021. Par rapport aux pays européens, les Etats-Unis bénéficient du « privilège exorbitant » du dollar, qui leur donne des marges de manœuvre supplémentaires pour la poursuite de leur endettement. En effet, le dollar est une monnaie internationale, la devise dans laquelle sont réalisées la plupart des transactions financières et une grande partie du commerce. Il existe par conséquent une forte demande mondiale pour les titres libellés dollar, dont les obligations du Trésor américain. Néanmoins, cette demande n'est pas infinie et cette situation ne signifie pas que l'endettement américain puisse être sans limite, en témoigne les tensions sur les taux à long terme occasionnées en février 2021 par l'annonce du plan de relance du Président Biden.

Ainsi, il convient d'une part de garder en tête les limites des modèles d'endettement américain et japonais, d'autre part d'adapter la stratégie de soutenabilité de la dette publique de la France au contexte national et européen.

## 1.4. Qu'est-ce qu'une trajectoire « optimale » de la dette publique ?

### 1.4.1. Une trajectoire soutenable n'est pas forcément une trajectoire optimale

Notre analyse se focalise sur la notion de soutenabilité de la dette publique, mais il est important de rappeler que, du point de vue de l'analyse économique, une dette « soutenable » n'est pas forcément une dette « optimale ». La soutenabilité de la dette dépend de la capacité de l'Etat à honorer ses créances à l'avenir, alors qu'une dette « optimale » prend en compte l'utilisation de la dette et ses coûts et bénéfices directs pour différents individus ou différentes générations, ainsi que ses effets macroéconomiques.

Il existe un consensus parmi les économistes pour identifier deux types de « bon usage » de la dette publique. D'une part, il faut financer le soutien budgétaire lors des crises économiques par la dette afin de répartir des coûts des crises économiques sur plusieurs années. Cette approche permet à la fois de stimuler la demande lors des crises, selon une logique de relance « keynésienne », et est au service de l'équité intergénérationnelle, en s'assurant que les coûts des crises sont le plus largement partagés. D'autre part, la dette est optimale lorsqu'elle permet de préparer la croissance de demain, avec des investissements publics sans effets d'éviction sur l'investissement privé<sup>24</sup>.

D'autres facteurs peuvent justifier ou limiter le recours à la dette publique, mais ne font pas l'objet d'un consensus du point de vue de l'analyse économique. En premier lieu, si la dette publique est soutenable elle constitue un actif sans risque, qui permet de répondre à une demande croissance pour les actifs sûrs au cours des dernières décennies<sup>25</sup>. En outre, la dette publique permettrait d'absorber un « excès d'épargne » dans la période de stagnation séculaire, avec des effets macroéconomiques favorables même hors de périodes de crise économique<sup>26</sup>. Enfin, un niveau de dette élevé peut nuire à la compétitivité à long terme car le financement et le remboursement de la dette supposent des prélèvements obligatoires plus élevés, qui peuvent diminuer la compétitivité par rapport à d'autres pays moins endettés.

Ainsi, le caractère optimal de la dette publique dépend largement de l'usage de la dette et des conditions macroéconomiques qui conduisent à l'endettement. Eviter d'avoir une dette publique non soutenable est un objectif minimal, qui ne doit pas faire oublier l'importance d'une réflexion sur le bon usage de la dette publique, qui n'est pas l'objet principal de ce rapport.

---

<sup>24</sup> En France, l'augmentation de la dette au cours des dernières décennies n'est pas le résultat d'un effort pour favoriser la croissance et la préparation de l'avenir. Voir notamment le rapport Pébereau sur la dette publique (2006).

<sup>25</sup> Voir Caballero, Farhi et Gourinchas (2017), *The Safe Asset Shortage Conundrum*, Journal of Economic Perspectives.

<sup>26</sup> Voir Rachel et Summers (2019), *On Secular Stagnation in the Industrialized World*, Brookings Paper.

#### ***1.4.2. Même si les taux d'intérêts restent faibles pour longtemps, la poursuite continue de notre endettement soulève un problème de justice vis-à-vis des générations futures***

Le caractère « optimal » d'une trajectoire de la dette publique dépend nécessairement des préférences intergénérationnelles, puisque la dette induit des transferts entre générations. Trois arguments sont généralement avancés pour suggérer que l'impact d'une hausse de la dette sur les générations futures est limité.

En premier lieu, on peut considérer que le coût de la dette pour les générations futures serait faible car les taux d'intérêts sont faibles. En réalité, une dette ne se réduit pas à une charge d'intérêts : il faudra rembourser le principal. La stratégie usuelle, consistant à « faire rouler » la dette, ne change pas ce constat : emprunter pour rembourser une dette ancienne réduit la capacité à emprunter pour investir ou pour faire face à de nouvelles crises. De fait, la dette réduit les marges de manœuvre des générations futures, qui auront elles aussi à faire face à des crises et à réaliser des investissements d'avenir.

En outre, un argument parfois avancé est que, paradoxalement, la dette publique ne constituerait pas un transfert intergénérationnel car les générations futures comptent aussi des créanciers, qui perçoivent le remboursement de la dette et de ses charges d'intérêts. Cet argument doit être entendu : la dette crée en effet des transferts *intra*-générationnels, entre ceux qui doivent payer pour le remboursement de la dette (par l'impôt) et ceux qui recevront ces paiements (les détenteurs des créances sur la dette publique). Néanmoins, plus de la moitié de la dette publique de la France est détenue par des créanciers *à l'étranger*. Dans ce contexte, une hausse de la dette publique n'est pas un jeu d'écriture à somme nulle du point de vue des générations futures en France : elle constitue bien un poids pour celles-ci, qui devront rembourser la dette auprès des créanciers étrangers. De plus, le remboursement de la dette par l'impôt pèse majoritairement sur les actifs, c'est-à-dire sur les plus jeunes, tandis que les détenteurs de patrimoines financiers (qui perçoivent le remboursement et le service de la dette) sont en moyenne plus âgés.

Enfin, on peut soutenir que la dette publique est mise au service des générations futures, afin d'investir et de préparer l'avenir. Néanmoins, de fait les dépenses publiques les plus dynamiques ont trait aux dépenses de santé et de retraites, tandis que l'investissement et les dépenses de recherche et d'éducation ont augmenté moins rapidement. Il est donc vraisemblable de conclure que le recours à la dette permet surtout de financer des dépenses de transfert ou de fonctionnement.

Par conséquent, même si les taux d'intérêts restent faibles pour longtemps, la poursuite continue de notre endettement soulève un problème de justice vis-à-vis des générations futures<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Les critères d'équité entre génération qu'il convient de retenir sont débattus. Une situation juste est-elle une situation où chaque génération voit son niveau de vie augmenter au même rythme que celui qui prévaut pour l'ensemble de l'économie ? Ou bien une situation où le niveau de vie des différentes générations est le plus proche possible ? Sur ce sujet, voir notamment la publication de France Stratégie d'Octobre 2014, « Les jeunes générations sont-elles sacrifiées ? Tout dépend du critère de justice retenu ».

## 2. Les simulations et méthodes quantitatives permettent d'éclairer la trajectoire des finances publiques, notamment à long terme, et d'en apprécier les risques

### 2.1. L'effort de redressement doit s'apprécier au regard des évolutions récentes de la dépense publique primaire

#### 2.1.1. Evolution de la dépense primaire au cours des dix dernières années

Avant de présenter les simulations sur la trajectoire des finances publiques, il convient d'abord de les contextualiser en rappelant les grandes tendances des dépenses publiques en France.

Au cours des dix dernières années, la hausse des dépenses publiques s'est ralentie comparée aux décennies précédentes. Le rythme d'évolution des dépenses publiques depuis 2011 a été assez variable depuis 2011 (cf. tableau 2). La croissance des dépenses primaires était plus élevée que celle des dépenses totales du fait de la baisse des taux et de la charge d'intérêts. Cette analyse montre qu'il est rare pour la croissance des dépenses publiques primaires d'être en deçà de 0,6 % par an, un ordre de grandeur utile à garder en tête pour apprécier les efforts en dépenses des simulations qui suivent. En moyenne, sur la période 2011-2019 la croissance des dépenses primaires en volume était de 1% par an.

**Tableau 2 : Hausse des dépenses totales et des dépenses primaires au cours des dix dernières années**

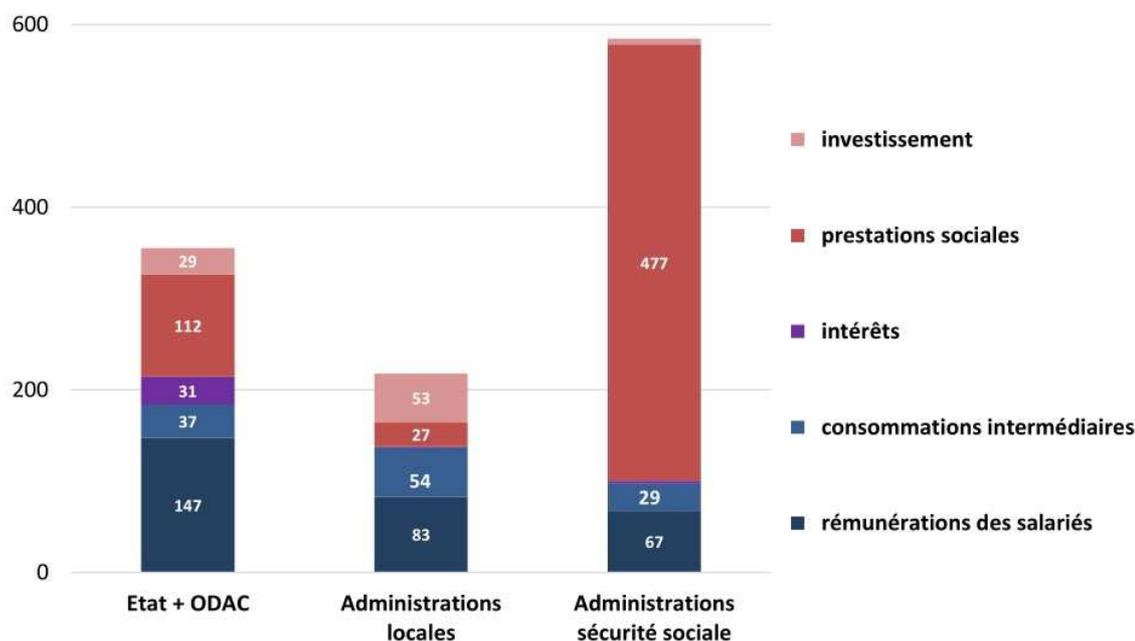
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Dépense totale (hors CI) Md€</b>	1141,6	1176,3	1195,7	1204,6	1216,3	1234,8	1266,2	1275,2	1309,9
<b>Croissance valeur (%)</b>	2,2	3,0	1,6	0,7	1,0	1,5	2,5	0,7	2,7
<b>Croissance volume (%)</b>	0,1	1,1	0,9	0,3	0,9	1,3	1,5	-0,9	1,8
<b>Dépense primaire Md€</b>	1085,9	1121,6	1146,8	1158,1	1172,5	1193,7	1226,4	1234,9	1274,6
<b>Croissance valeur (%)</b>	1,8	3,3	2,2	1,0	1,2	1,8	2,7	0,7	3,2
<b>Croissance volume (%)</b>	-0,3	1,4	1,5	0,6	1,2	1,6	1,7	-0,9	2,3

*Source : DG Trésor.*

## 2.1.2. Evolution des dépenses publiques par sphères et comparaison avec les autres pays de l'Union Européenne

Il est également instructif de décomposer les dépenses publiques par sphères (Sécurité sociale, Etat, collectivités territoriales) et de les comparer à des pays proches de la France. En 2019, les dépenses publiques s'élevaient à 573 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale, à 356 milliards pour l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) et à 217 milliards pour les administrations publiques locales (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Dépenses publiques par sphères en 2019 (Md€)



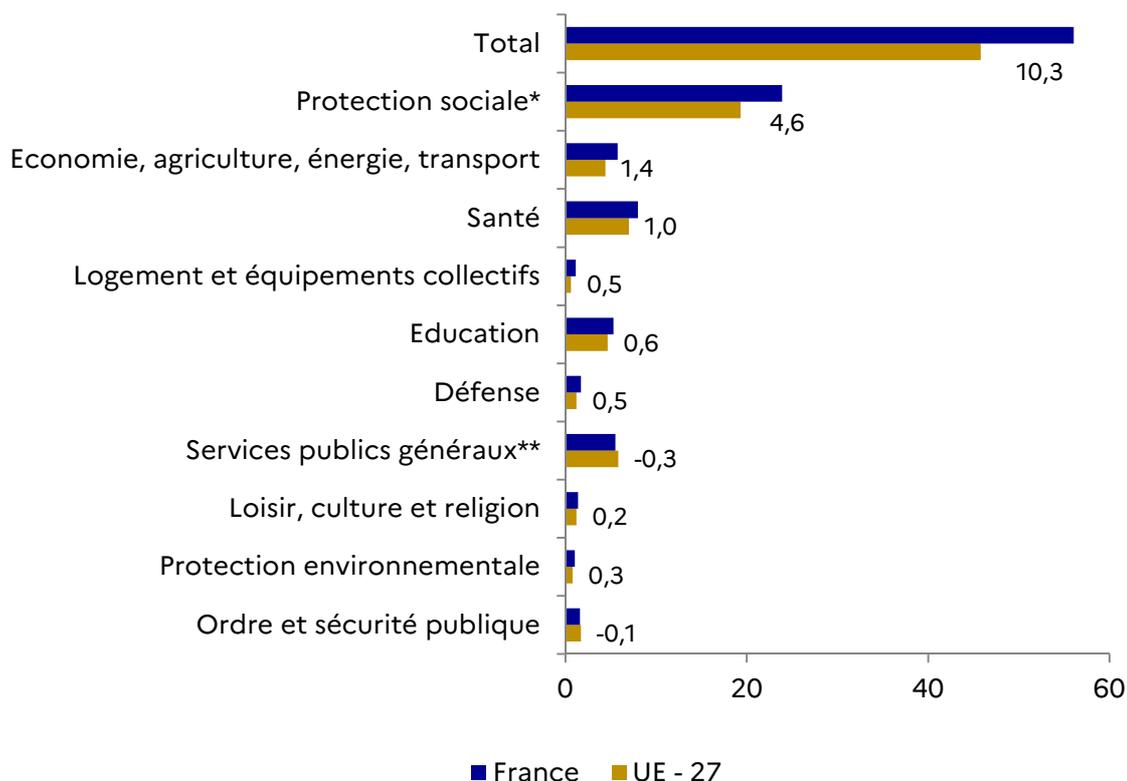
Source : Insee.

En 2019, les dépenses publiques (Sécurité sociale, État, collectivités territoriales) représentaient en France 55,6 points de PIB, contre 46,6 points de PIB en moyenne au sein de l'Union européenne. **À part pour les services publics généraux et l'ordre et la sécurité publique, où la France a des dépenses légèrement inférieures à la moyenne de l'UE (1,6 % de PIB), la France dépense plus que ses voisins dans tous les autres domaines (cf. graphique 12).**

**La moitié de ce différentiel de dépenses publiques s'explique par les dépenses de protection sociale** (retraites, invalidité, famille, chômage, logement)<sup>28</sup>, qui représentent en France 23,9 % de PIB (c'est-à-dire environ un quart de la production de richesse annuelle, environ 525Md€ par an) contre 19,2 points de PIB en moyenne dans le reste de l'Union Européenne, ainsi que les dépenses de santé (8,0 % du PIB contre 7,0 % en moyenne dans l'Union Européenne). Le reste de l'écart s'explique notamment par les dépenses en matière d'interventions économiques, agriculture, énergie et transport (5,8 % du PIB en France contre 4,2 % en moyenne UE).

<sup>28</sup> La classification européenne utilisée pour cette comparaison place les dépenses de santé dans une catégorie à part.

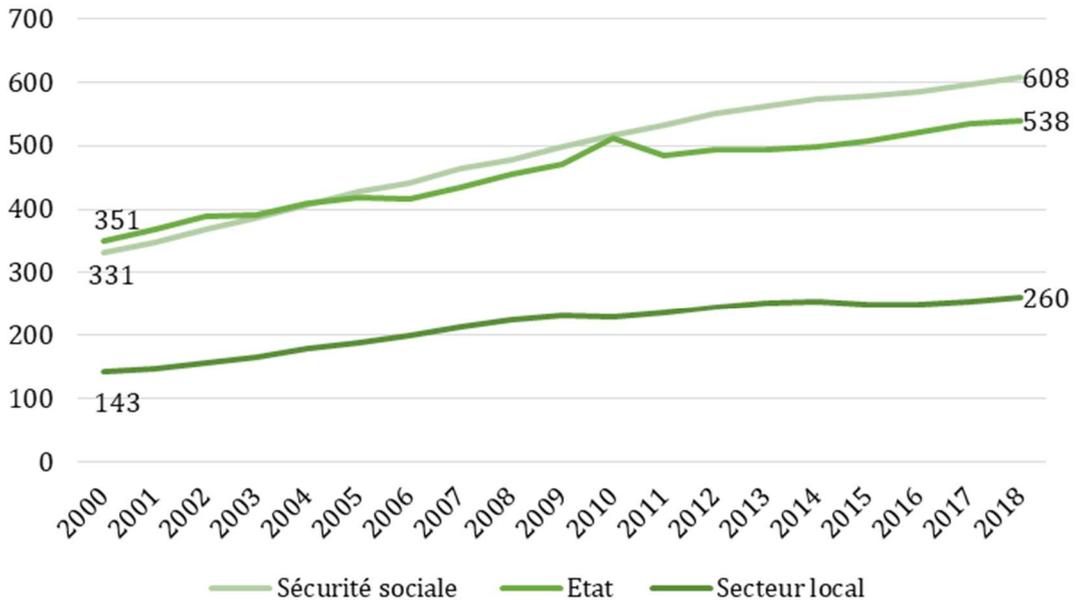
**Graphique 22 : Ecart de dépenses publiques entre la France et la moyenne des pays de l'Union européenne, en % de PIB (2019)**



*Source : CAFP, sur la base des données de l'OCDE. \* Protection sociale : invalidité, vieillesse, famille, chômage, logement. \*\* dont transferts entre différents niveaux de l'administration, service de la dette publique.*

Entre 2000 et 2018, le PIB, en euros courants, a augmenté de 160 %. Sur cette même période, les dépenses de l'Etat ont augmenté moins vite que le PIB (+153 %) et les dépenses de la sécurité sociale (+184 %) et des collectivités (+183 %) ont augmenté plus vite que le PIB (cf. graphique 13). La hausse des dépenses des collectivités s'explique en partie par un mouvement important de décentralisation vers les régions en 2003.

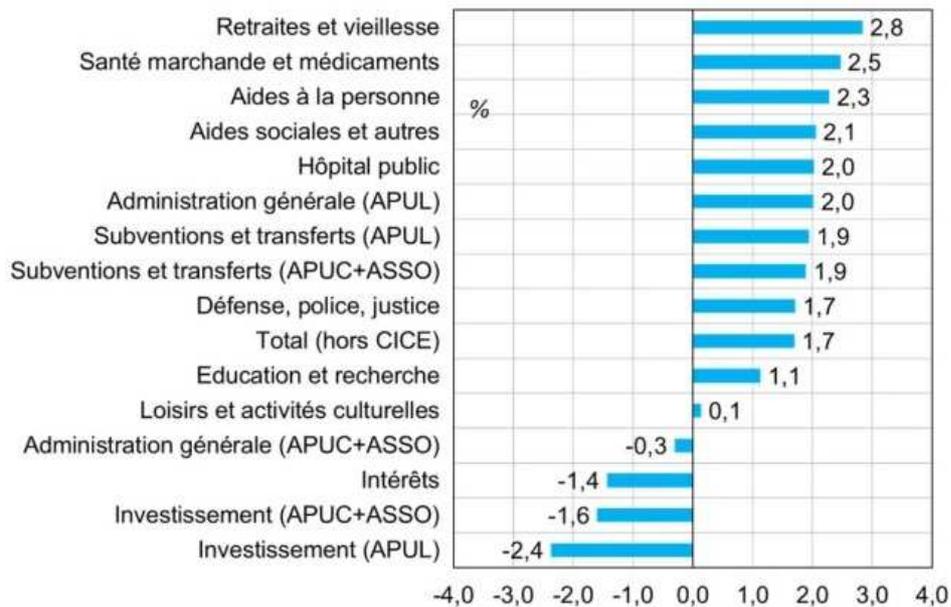
**Graphique 13 : Evolution des dépenses de la sécurité sociale, de l'Etat et du secteur local entre 2000 et 2018, en Md€**



*Source : CAFP, sur la base des données de l'OCDE. Exprimés en euros courants.*

Ces grandes tendances sont confirmées par l'évolution des différents postes de dépense et de l'investissement au cours des dix dernières années (cf. graphique 14).

**Graphique 14 : Évolution des dépenses publiques par poste (2011-2018, en %)**



*Source : France Stratégie.*

Ainsi, la hausse des dépenses publiques est en partie déterminée par les dépenses de transferts et par le taux de croissance des prestations sociales, dans un environnement où le marché du travail est resté dégradé (taux de chômage élevé) et où le vieillissement démographique pèse sur la dynamique des dépenses de santé. Le choix collectif de maintenir un haut niveau de protection sociale dans un contexte de croissance qui faiblit a été rendu possible par un accroissement de l'endettement.

## 2.2. Simulations de référence sur la trajectoire des finances publiques

Cette section décrit les résultats des simulations sur la trajectoire de la dette, réalisées par la Direction Générale du Trésor selon les hypothèses retenues par la commission pour l'avenir des finances publiques.

### 2.2.1. Définition d'une trajectoire « à politique inchangée »

Les simulations reposent sur la définition d'une trajectoire de dépenses publiques dite « à politique inchangée », même s'il n'existe pas de véritable trajectoire à politique inchangée en matière de dépenses publiques car des nombreuses dépenses sont discrétionnaires aux sujettes à des fluctuations conjoncturelles<sup>29</sup>. Les hypothèses de finances publiques retenues pour les simulations intègrent l'impact pluriannuel du plan de relance présenté dans le PLF 2021, ainsi que des évolutions illustratives sur certaines enveloppes de dépense :

- ◆ L'intégration du **plan de relance**, et ses effets sur les comptes publics entre 2020 et 2025 ;
- ◆ La baisse pérenne des **impôts de production** et le **Ségur de la santé** dans son volet rémunérations, hors plan de relance ;
- ◆ Une croissance de l'**Ondam** de 3,1 % par an (qui suppose déjà également des économies par rapport à un tendanciel, estimé autour de 4 ½ %<sup>30</sup>) ;
- ◆ **L'indexation du point d'indice de la fonction publique** en lien avec l'inflation (indexation sur la base de 50 % du taux d'inflation) alors que celle-ci est le plus souvent à 0 depuis 2010 ;
- ◆ Un accroissement de la **norme pilotable de l'État** de 8 Md€ par an à compter de 2022 ;
- ◆ Une croissance des dépenses de **fonctionnement des collectivités locales** atteignant progressivement 2,0 % par an (hors effets de la relance), qui correspond à une situation où les dépenses suivent les recettes (à transferts reçus stables en valeur) ;
- ◆ De **potentielles pertes sur l'encours des prêts garantis par l'Etat** (PGE), avec une hypothèse de 4,6 % de sinistralité sur la durée de vie des prêts, conformément aux analyses de la Banque de France ;

---

<sup>29</sup> Voir par exemple le dossier du Rapport économique, social et financier 2016 « *La dépense publique en France* », section 3 « *L'évolution tendancielle de la dépense publique* ».

<sup>30</sup> Voir Annexe B.28 du PLFSS pour 2020 qui estime cette croissance tendancielle à 4,4 %, ou Annexe B.32 du PLFSS pour 2019 qui l'estime à 4,5 %.

- ◆ Une augmentation progressive de la **charge de la dette**, du fait d'une remontée progressive des taux des OAT 10 ans au rythme de 50 points de base par an (de 0,70 % fin 2021 à 2,60 % fin 2025)<sup>31</sup> ;
- ◆ Les **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires** déjà votées, qui contribuent en moyenne de manière très légèrement positive sur 2022-2025 (+1 Md€ par an en moyenne<sup>32</sup>) ; et des recettes hors prélèvements obligatoires qui reviendraient progressivement à un poids de 7,1 pts de PIB, proche de celui atteint pré-crise<sup>33</sup>.

**Ce scénario dit tendanciel suppose déjà des efforts exigeants de maîtrise des dépenses publiques.** Sur le périmètre de la dépense primaire « hors relance et urgence », le scénario de politiques publiques étudié implique une hausse annuelle des dépenses publiques en volume, toutes administrations publiques confondues, de **0,95 % en moyenne à partir de 2023**.

Cette maîtrise des dépenses est relativement élevée par rapport aux efforts réalisés au cours des dernières années (cf. tableau 3). La croissance des dépenses publiques ralentit tendanciellement depuis les années 2000. Par exemple, la dépense primaire en volume augmentait à un rythme de +1,3 % par an en moyenne de 2013 à 2017. De 2017 à 2019, le rythme de hausse des dépenses primaires était de 0,70 %. Ces chiffres suggèrent qu'un effort de 0,95 % serait exigeant mais est envisageable pour la trajectoire dite « à politique inchangée », qui s'inscrirait dans la continuité des efforts de maîtrise sur la dépense publique de ces dernières années.

**Tableau 3 : Croissance des dépenses publiques primaires de 2003 à 2017**

Croissance volume moyenne	Dépense primaire
2003-2007	2,3 %
2008-2012	1,5 %
2013-2017	1,3 %
2017-2019	0,7 %

*Source : DG Trésor.*

A partir de ces hypothèses de finances publiques, nous étudions plusieurs trajectoires, en faisant varier les paramètres macroéconomiques sur la croissance et les taux d'intérêts.

<sup>32</sup> L'impact global sur le solde public serait cependant négatif, car ces mesures nouvelles comprennent l'extinction progressive des créances résiduelles de CICE. Ces restitutions ont un impact sur les flux budgétaires mais pas sur le solde public. Hors cet effet, l'impact sur le solde des mesures nouvelles serait en moyenne de -1 Md€ par an.

<sup>33</sup> La prévision de dette inclut également des flux de créances seraient globalement positifs, pesant sur le ratio d'endettement pour 0,3 pt de PIB par an en moyenne entre 2022 et 2025. Ils seraient principalement portés par l'étalement des primes à l'émission passées et la restitution de créances résiduelles de CICE. Ces éléments à la hausse seraient cependant en partie contrebalancés par le décalage comptable entre enregistrement et encaissement effectif des financements européens de la relance.

### ***2.2.2. Trajectoire à politique inchangée dans le scénario macroéconomique de référence, avec une croissance potentielle à 1,35 % et une remontée des taux d'intérêts***

Le scénario central « à politique inchangée » est basé sur plusieurs hypothèses. S'agissant des paramètres macroéconomiques, nous retenons une hypothèse de croissance potentielle favorable, à 1,35 % du PIB à partir de 2022, ainsi qu'une remontée graduelle de l'inflation et des taux d'intérêts (cf. tableau 4).

La croissance potentielle relativement élevée contribue à améliorer la trajectoire des finances publiques, mais la remontée des taux accroît la charge d'intérêts liée à la dette. L'hypothèse de remontée des taux est telle que le taux d'intérêt nominal est égal au taux de croissance nominal à partir de 2027, de sorte qu'il n'y a pas d'effet « boule de neige » de la dette, lequel se manifesterait avec un taux d'intérêt supérieur au taux de croissance.

Par ailleurs, ce scénario fait l'hypothèse d'une perte irrémédiable de 2,25 % du PIB à cause de la crise<sup>34</sup>, qui n'est pas rattrapée lors de la reprise et qui pèse sur les finances publiques durablement par la baisse des recettes. La phase de « rebond » en sortie de crise se prolonge jusqu'en 2025, date à laquelle la croissance revient à son niveau potentiel<sup>35</sup>.

Dans cet environnement, le niveau d'endettement en part de PIB serait sur une trajectoire ascendante. Dans ce scénario, **la dette atteindrait 133 % du PIB en 2030 et continuerait graduellement à augmenter jusqu'à 183 % du PIB à long terme<sup>36</sup>. Ainsi, même dans un scénario macroéconomique relativement favorable et en faisant l'hypothèse d'une bonne maîtrise des dépenses publiques, la dette publique ne se stabiliserait qu'à très long terme et à un niveau très élevé.**

Ces résultats soulignent que des risques pèsent sur la soutenabilité de la dette publique dans la trajectoire à politique inchangée, même si la dette est actuellement jugée soutenable par les marchés.

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs nés de la crise. A court terme, la raison principale est la chute des recettes publiques, du fait de la chute de l'activité. On observe en 2020 une baisse mécanique des recettes du même ordre que la chute du PIB, avec une baisse des recettes d'environ 11 % en 2020 dans la simulation, soit environ 140 milliards<sup>37</sup>. Cet affaiblissement des recettes ne se réduit que très progressivement jusqu'à ce que le PIB retrouve sa trajectoire potentielle, en 2025 dans notre scénario. Les effets conjoncturels se manifestent également du côté des dépenses, avec des dépenses d'urgence et de relance de l'ordre de 85 milliards en 2020 dans ce scénario.

---

<sup>34</sup> Cette hypothèse est également retenue dans le rapport économique, social et financier - PLF pour 2021.

<sup>35</sup> Nous prenons en compte les derniers chiffres disponibles pour 2020 au moment de la réalisation des travaux de simulation. Le déficit public pour 2020 était initialement estimé à 11 % mais pourrait s'avérer plus proche de 8,2 % selon les dernières estimations. Nous étudions une trajectoire avec une chute du PIB plus faible en 2020 dans la Section 2.4.1.

<sup>36</sup> Dans ce scénario, le niveau de dette sur PIB convergerait progressivement vers 183 % du PIB, sans jamais atteindre ce niveau asymptotique.

<sup>37</sup> La simulation fait l'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes publiques au PIB.

Outre ces effets conjoncturels, la crise a un effet permanent sur la baisse des recettes publiques à cause de l'hypothèse d'une perte en niveau du PIB de 2,25 %, qui induit une perte de recettes permanente pour les finances publiques d'environ 25 milliards. D'autre part, certaines mesures récentes conduisent à une baisse permanente des recettes (environ 10 milliards avec la suppression des impôts de production) et une hausse pérenne des dépenses (environ 8 milliards avec les mesures du « Ségur de la santé »). Ces facteurs contribuent à une augmentation du déficit structurel en sortie de crise.

Enfin, indépendamment de la crise, l'hypothèse d'une remontée des taux d'intérêts dans notre scénario de référence induit une hausse graduelle du service de la dette, représentant un surcoût annuel de 1,5 point de PIB à partir de 2030, soit environ 40 milliards<sup>38</sup>.

Les effets de la crise sur les finances publiques sont ainsi la conjonction de plusieurs facteurs, certains étant de relativement courte durée alors que d'autres pèsent sur le déficit structurel à long terme. L'« effet rebond » en sortie de crise, avec la hausse conjoncturelle de la croissance, n'est pas suffisant pour compenser les facteurs de dégradation des finances publiques et la dette est sur une trajectoire ascendante dans ce scénario.

**Tableau 4 : Scénario central « à politique inchangée », avec une croissance potentielle de 1,35 % par an et une hausse des taux d'intérêts**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Finances publiques</b>												
<b>Solde nominal</b>	-3,0	-11,3	-8,5	-6,0	-5,4	-4,9	-5,2	-5,2	-5,1	-5,2	-5,2	-5,2
Dépense publique (hors crédits d'impôt)	54,0	64,3	61,0	57,5	56,4	55,9	56,0	56,0	56,0	56,1	56,1	56,1
Taux de PO (net des crédits d'impôt)	44,1	45,2	44,1	43,7	43,8	43,9	43,9	43,9	44,0	44,0	44,0	44,0
<b>Dettes au sens de Maastricht</b>	<b>98,1</b>	<b>119,8</b>	<b>122,4</b>	<b>122,0</b>	<b>123,0</b>	<b>123,7</b>	<b>125,5</b>	<b>127,1</b>	<b>128,6</b>	<b>130,1</b>	<b>131,6</b>	<b>133,0</b>
<b>Solde primaire</b>	<b>-1,6</b>	<b>-10,0</b>	<b>-7,3</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,6</b>
Solde primaire stabilisant	-1,2	11,4	-5,9	-5,7	-3,4	-3,1	-2,0	-1,8	-1,6	-1,5	-1,4	-1,3
Charge de la dette	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	1,8	2,1	2,3	2,4	2,5
<b>Croissance volume de la dépense primaire</b>	<b>2,3</b>	<b>8,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<i>hors relance et hors urgence</i>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>3,1</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<b>Environnement macroéconomique</b>												
<b>Croissance volume</b>	1,5	-11,0	6,0	5,1	2,7	2,2	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Croissance potentielle	1,25	-0,30	0,60	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Inflation hors tabac	0,9	0,2	0,6	1,00	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Taux des OAT 10 ans en fin d'année			0,7%	1,2%	1,7%	2,2%	2,6%	2,9%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%

*Source : CAFI et DG Trésor.*

<sup>38</sup> Ce surcoût est calculé par rapport au coût des charges d'intérêts en 2019 pour le même niveau de dette.

### 2.2.3. Trajectoire à politique inchangée dans un scénario de « stagnation séculaire »

Nous étudions également un scénario dans lequel la croissance potentielle ne se rétablit pas, restant à un niveau de 1 % par an à partir de 2022, tandis que les taux d'intérêts et l'inflation restent durablement à un niveau très faible (cf. tableau 5)<sup>39</sup>.

Dans cet environnement de stagnation, le déficit se dégraderait rapidement et continuerait sur la période, et le niveau d'endettement atteindrait un niveau de 150 % du PIB à horizon 2030. Le ratio de dette sur PIB poursuivrait sa hausse à l'infini. Le ratio de charges d'intérêts sur PIB resterait relativement faible pour longtemps, en deçà de 1,5 % du PIB jusqu'en 2030, du fait du faible niveau des taux d'intérêts. Néanmoins, à long terme les charges d'intérêts augmenteraient également à l'infini, de concert avec le ratio de dette sur PIB, **c'est-à-dire qu'un scénario de stagnation séculaire nous placerait sur une trajectoire non soutenable de la dette.**

**Tableau 5 : Scénario de stagnation séculaire « à politique inchangée », avec une croissance potentielle de 1 % par an et des taux d'intérêts durablement bas**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Finances publiques</b>												
<b>Solde nominal</b>	-3,0	-11,3	-8,5	-6,1	-5,6	-5,2	-5,6	-5,7	-5,8	-6,0	-6,2	-6,4
Dépense publique (hors crédits d'impôt)	54,0	64,3	61,0	57,6	56,8	56,5	56,7	56,8	57,0	57,1	57,3	57,6
Taux de PO (net des crédits d'impôt)	44,1	45,2	44,1	43,7	43,8	43,9	43,9	43,9	44,0	44,0	44,0	44,0
<b>Dette au sens de Maastricht</b>	<b>98,1</b>	<b>119,8</b>	<b>122,4</b>	<b>122,9</b>	<b>125,3</b>	<b>128,0</b>	<b>131,8</b>	<b>135,5</b>	<b>139,2</b>	<b>143,0</b>	<b>147,0</b>	<b>151,2</b>
<b>Solde primaire</b>	<b>-1,6</b>	<b>-10,0</b>	<b>-7,3</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,9</b>	<b>-5,1</b>
Solde primaire stabilisant	-1,2	11,4	-5,9	-5,1	-2,4	-1,8	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9	-1,0	-1,0
Charge de la dette	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
<b>Croissance volume de la dépense primaire</b>	<b>2,3</b>	<b>8,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>
<i>hors relance et hors urgence</i>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>3,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>
<b>Environnement macroéconomique</b>												
<b>Croissance volume</b>	1,5	-11,0	6,0	4,8	2,4	1,8	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Croissance potentielle	1,25	-0,30	0,60	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Inflation hors tabac	0,9	0,2	0,6	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Taux des OAT 10 ans en fin d'année			0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%

*Source : CAFP et DG Trésor.*

### 2.2.4. Trajectoire à politique inchangée dans un scénario favorable de croissance potentielle à 1,5 %, avec une remontée des taux d'intérêts

Nous étudions également un scénario plus favorable, avec une croissance potentielle à 1,5 %, dans un environnement classique avec une remontée des taux d'intérêts<sup>40</sup>. Dans ce scénario, la trajectoire de la dette est mieux maîtrisée (cf. tableau 6), ce qui démontre la forte sensibilité des trajectoires à la croissance potentielle.

<sup>39</sup> Dans ce scénario, la trajectoire tendancielle correspond à un rythme annuel de croissance des dépenses primaires en volume « hors urgence et relance » de 1,2 %. Le rythme tendanciel de hausse des dépenses primaires en volume est donc plus élevé que dans le scénario de références, car un niveau d'inflation plus faible donne moins d'importance à la désindexation pour limiter la hausse des dépenses en volume.

<sup>40</sup> Comme dans le scénario macroéconomique de référence, la croissance des dépenses publiques en volume est de 0,95 % (cf. Sections 2.2.1 et 2.2.2).

Dans ce scénario, le ratio de dette sur PIB augmenterait à 128 % en 2030, poursuivrait sa hausse jusqu'à atteindre un pic à 141 % du PIB en 2042, puis diminuerait. Cette trajectoire permettrait ainsi le désendettement à horizon 20 ans. Cette trajectoire de dette semble ainsi « soutenable », au sens où la dette diminue à long terme, et moins « risquée » que la trajectoire de référence, au sens où la dette reste à des niveaux moins élevés le long de sa trajectoire.

Sur une telle trajectoire, nous resterions toutefois exposés à de nouvelles crises économiques, qui ne sont pas modélisées mais pourraient vraisemblablement survenir avant le pic de la dette en 2042 et pourraient déstabiliser la trajectoire avant la phase de désendettement.

**Tableau 6 : Scénario favorable de croissance potentielle de 1,5 % par an, avec une remontée des taux d'intérêts**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Finances publiques</b>												
<b>Solde nominal</b>	-3,0	-11,3	-8,5	-5,9	-5,2	-4,7	-4,8	-4,8	-4,7	-4,6	-4,5	-4,4
Dépense publique (hors crédits d'impôt)	54,0	64,3	61,0	57,4	56,3	55,7	55,6	55,6	55,5	55,5	55,4	55,3
Taux de PO (net des crédits d'impôt)	44,1	45,2	44,1	43,7	43,8	43,9	43,9	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
<b>Dette au sens de Maastricht</b>	<b>98,1</b>	<b>119,8</b>	<b>122,4</b>	<b>121,8</b>	<b>122,5</b>	<b>122,8</b>	<b>124,0</b>	<b>125,1</b>	<b>126,0</b>	<b>126,8</b>	<b>127,6</b>	<b>128,2</b>
<b>Solde primaire</b>	<b>-1,6</b>	<b>-10,0</b>	<b>-7,3</b>	<b>-4,7</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,9</b>
Solde primaire stabilisant	-1,2	11,4	-5,9	-5,9	-3,6	-3,3	-2,1	-1,9	-1,8	-1,6	-1,5	-1,4
Charge de la dette	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	1,8	2,1	2,2	2,4	2,5
<b>Croissance volume de la dépense primaire</b>	<b>2,3</b>	<b>8,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<i>hors relance et hors urgence</i>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>3,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<b>Environnement macroéconomique</b>												
<b>Croissance volume</b>	1,5	-11,0	6,0	5,3	2,9	2,3	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Croissance potentielle	1,25	-0,30	0,60	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Inflation hors tabac	0,9	0,2	0,6	1,00	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Taux des OAT 10 ans en fin d'année			0,7%	1,2%	1,7%	2,2%	2,6%	2,9%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%

*Source : CAFP et DG Trésor.*

## 2.2.5. Trajectoires reposant sur un objectif de maîtrise de la croissance des dépenses primaires

Pour définir une stratégie de désendettement réaliste, il est instructif de simuler les trajectoires induites par différents taux de croissance des dépenses publiques et de les comparer à la croissance des dépenses publiques réalisée sur des périodes récentes.

Supposons que l'on se donne pour objectif de faire diminuer le ratio de dette sur PIB à partir d'une certaine date, par exemple en 2025 ou en 2030. L'horizon de désendettement étant posé, il est possible de déterminer le rythme de croissance des dépenses publiques primaires nécessaire pour atteindre cet objectif, en fonction du contexte macroéconomique. Dans ces scénarios, le rythme de croissance sur les dépenses primaires est tenu dès 2022.

Nous considérons trois scénarios sur l'évolution de la croissance potentielle, avec un taux de croissance potentielle plus ou moins favorable, comme dans les analyses qui précèdent (cf. Sections 2.2.2, 2.2.3 et 2.2.4). Dans chacun de ces scénarios, nous calculons le rythme de croissance des dépenses primaires requis pour atteindre la cible de désendettement en supposant que ce rythme est suivi dès 2022. Ces scénarios doivent être considérés comme purement illustratifs.

**Dans les trois environnements macroéconomiques, des efforts considérables sur les dépenses publiques primaires seraient nécessaires pour permettre un désendettement à horizon de 2025 ou 2030** (cf. Tableau 7). Dans le scénario central, la croissance annuelle des dépenses primaires doit être de 0,65 % pour amorcer la décade de la dette à horizon 2030 et de 0,35 % pour 2025. Le scénario de croissance défavorable requiert une croissance des dépenses primaires encore plus faible, de 0,25 % pour un désendettement à horizon 2030. Les efforts sur la maîtrise des dépenses sont moins forts dans le scénario de croissance favorable mais restent élevés, avec un rythme de croissance des dépenses primaires à 0,90 % pour atteindre le pic du ratio de dette sur PIB en 2030<sup>41</sup>.

**Tableau 7 : Croissance des dépenses publiques primaires, à prélèvements obligatoires constants, selon l'horizon du pic de la dette**

<u>Croissance annuelle en volume des dépenses publiques primaires</u>			
<u>Année du pic du ratio de dette/PIB</u>	<i>Scénario de croissance central (g= 1,35 %)</i>	<i>Croissance défavorable (g=1 %)</i>	<i>Croissance favorable (g=1,5 %)</i>
2025	0,35%	-0,40%	0,60%
2030	0,65%	0,25%	0,90%

*Source : CAFP et DG Trésor.*

Dans la plupart des scénarios, la maîtrise des dépenses par rapport au rythme tendanciel de 0,95 % demanderait un effort élevé, d'autant plus ambitieux qu'il doit être maintenu sur plusieurs années. A titre d'exemple, considérons le scénario central avec une croissance des dépenses primaires fixée à 0,65 %. Par rapport au tendanciel à 0,95 %, les efforts représentent des économies supplémentaires de 0,30 % des dépenses primaires chaque année, soit environ 4 milliards d'euros supplémentaires chaque année (en euros de 2019). Par rapport au tendanciel, cela correspond à des économies de 20 milliards d'euros en 2025 et de 36 milliards en 2030.

### ***2.2.6. Trajectoires reposant sur un objectif de maîtrise de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance tendancielle des recettes***

Une approche complémentaire pour estimer l'effet des efforts en dépenses consiste à **se fixer un objectif sur la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance tendancielle des recettes, c'est-à-dire par rapport à la croissance économique potentielle** (à taux de prélèvements obligatoires inchangés). Pour

<sup>41</sup> Dans des contextes macroéconomiques encore plus favorables, il serait possible d'amorcer la phase de baisse du ratio de dette sur PIB plus rapidement, notamment si la perte pérenne du PIB en niveau causée par la crise était plus faible que dans ces scénarios (voir Section 2.4.1). Dans ce cas, il serait possible de stabiliser la dette à court terme selon la trajectoire de dépenses « au fil de l'eau ».

chacun des trois scénarios macroéconomiques, trois scénarios cibles illustrant chacun un degré d'effort sont réalisés. Dans chacun de ces scénarios, la dépense publique primaire s'inscrit en deçà du taux de croissance à compter de 2022.

Il convient de noter que l'effort requis n'est pas le même pour un même paramètre, par exemple de 0,5 pt en dessous de la croissance potentielle, selon le scénario macroéconomique. Viser ce différentiel signifiera dans le cas du scénario macroéconomique le plus favorable, avec une croissance potentielle à 1,5 %, d'avoir une croissance de la dépense primaire en volume de 1,0 % par an, contre 0,5 % par an dans le cas du scénario de croissance le plus défavorable, avec une croissance potentielle à 1%. L'objectif de ce dernier, pourtant caractérisé par le même différentiel de 0,5 pt, est donc beaucoup plus contraignant (cf. Tableau 8).

Il convient aussi de souligner que le raisonnement en dépense primaire mène à des résultats différents en termes de croissance de la dépense totale (cf. Tableau 8). En effet, la dynamique de la charge de la dette étant différente suivant les scénarios macroéconomiques, une même dynamique sous-jacente de la dépense primaire conduit à une croissance de la dépense totale différente. Il convient de noter qu'un objectif de dépense primaire peut se révéler pertinent pour le pilotage de la dépense publique dans un environnement de taux bas. Un tel objectif trouve ses limites en cas de remontée des taux d'intérêt puisqu'il ne permet pas nécessairement d'assurer que la croissance des dépenses publiques dans leur ensemble (dépenses primaires et charges d'intérêts) est inférieure aux taux de croissance tendanciel des recettes.

**Dans chacun des scénarios macroéconomiques, se fixer pour règle une croissance des dépenses à 0,5 points en deçà de la croissance économique ne permet pas de stabiliser la dette à brève échéance** (cf. Tableau 8). Un objectif consistant à rester 0,9 points en deçà de la croissance des recettes permet à l'inverse de stabiliser plus rapidement, mais les efforts requis sont élevés dans chacun des scénarios.

**Tableau 8 : Trajectoire de la dette selon des objectifs de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique (g)**

	Croissance volume moyenne des dépenses à partir de 2022		Pic de la dette	
	Dépense totale	Dépense primaire	Dette/PIB	Année
<b>Scénario central (g = 1,35 %)</b>				
<i>Référence</i>	1,2%	0,95%	183%	après 2100
<i>g -0,5 pt</i>	1,1%	0,85%	165%	après 2100
<i>g -0,9 pt</i>	0,7%	0,45%	122%	2026
<b>Scénario défavorable (g=1,0 %)</b>				
<i>Référence</i>	1,2%	1,2%	∞	∞
<i>g -0,5 pt</i>	0,5%	0,5%	139%	2035
<i>g -0,9 pt</i>	0,1%	0,1%	128%	2028
<b>Scénario favorable (g=1,5 %)</b>				
<i>Référence</i>	1,2%	0,95%	141%	2042
<i>g -0,5 pt</i>	1,3%	1,0%	157%	Après 2100
<i>g -0,9 pt</i>	0,9%	0,6%	122%	2025

*Source : CAFP et DG Trésor.*

### ***2.2.7. Plutôt que de viser un horizon de baisse du ratio de dette sur PIB, il faut démontrer une capacité à maintenir pour longtemps la croissance des dépenses publiques primaires en deçà de la croissance économique***

Les trajectoires qui précèdent, fondées sur des efforts de maîtrise des dépenses (cf. Sections 2.2.5 et 2.2.6), conduisent à plusieurs enseignements.

Tout d’abord, une stratégie de désendettement dite « rapide », qui fixerait de manière symbolique un horizon à brève échéance pour faire baisser le ratio de dette sur PIB, semble difficilement atteignable dans nos trois scénarios macroéconomiques. Les efforts de maîtrise des dépenses requis seraient vraisemblablement trop élevés pour être soutenus dans le temps. Le véritable enjeu est de définir une trajectoire soutenable des finances publiques à long terme, qui consisterait à **se fixer un objectif sur la maîtrise des dépenses qui soit suffisamment réaliste pour être maintenu dans la durée et en même temps suffisamment exigeant pour permettre d’éviter une hausse incontrôlée ou trop risquée de la dette.**

Dans cette perspective, la stratégie de finances publiques devrait se doter d’un objectif de croissance des dépenses publiques primaires, qui sont davantage pilotables. Démontrer la capacité de maintenir pour longtemps la croissance des dépenses primaires en deçà de la croissance économique permettrait de renforcer la crédibilité de la signature de la France auprès des investisseurs, limitant ainsi les risques de refinancement à court et moyen termes.

**Le deuxième enseignement des simulations de trajectoires porte sur les modalités et le périmètre des ajustements budgétaires requis.** Se donner un objectif de maîtrise de la hausse des dépenses primaires dans la durée impose de préparer et lancer des réformes, qui généreront des économies à long terme. Etant donné l’ampleur des efforts à réaliser, ceux-ci doivent concerner toutes les administrations publiques : Etat, collectivités territoriales, et administrations de sécurité sociale.

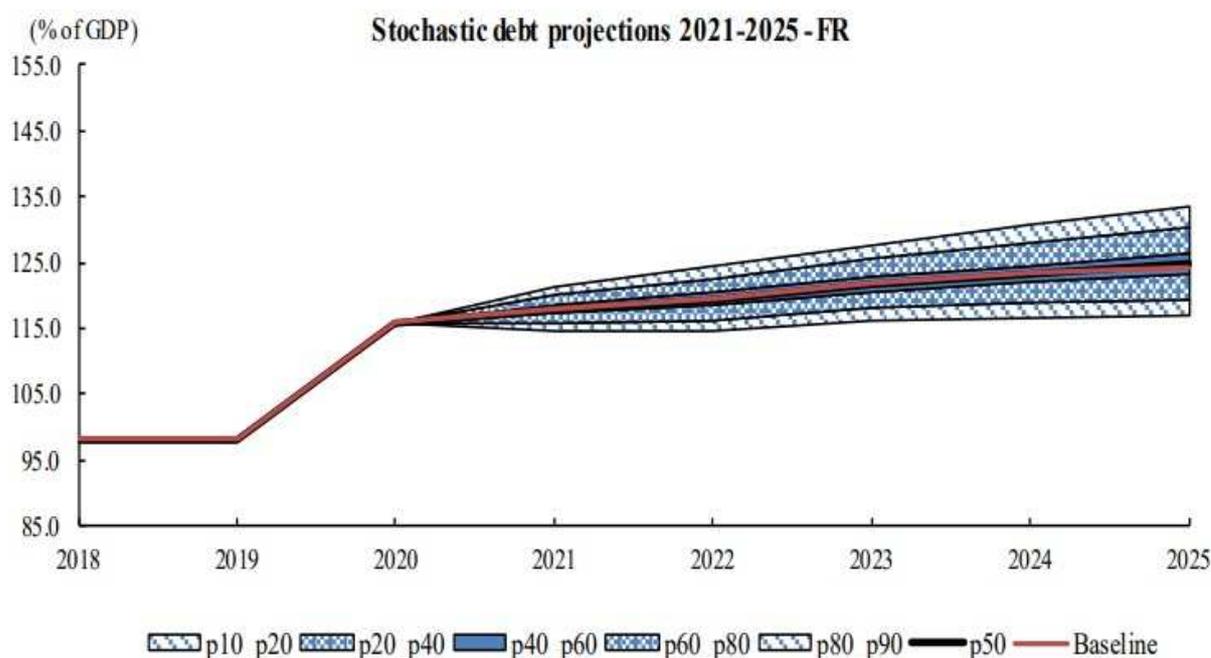
**Enfin, la troisième leçon est que, sauf contexte macroéconomique exceptionnellement favorable, il n’existe pas de trajectoire réaliste qui permettent de respecter les règles budgétaires européennes s’agissant du rythme de retour au niveau d’endettement de 60 % de dette sur PIB en 20 ans.**

## **2.3. Simulations de la Commission Européenne**

### **2.3.1. Analyse stochastique de la soutenabilité de la dette**

Les trajectoires décrites dans la Section 2.2 ne prennent pas en compte d’autres chocs économiques qui pourraient survenir, par exemple une nouvelle crise économique. Une approche dite d’« analyse stochastique » permet de simuler l’évolution de la dette en prenant en compte une multitude de chocs économique. Par exemple, la Commission Européenne a récemment conduit cette analyse pour la France. Les résultats indiquent un niveau d’incertitude élevé sur le niveau de dette sur PIB à horizon 2025 (cf. graphique 15). Le scénario médian indique un niveau de dette sur PIB à 125 % en 2025, mais il y aurait 10% de chance pour que le ratio atteigne 130 % à cette date, et 10 % de chance pour qu’il ne soit que de 115 %.

**Graphique 15 : Analyse stochastique de la trajectoire du ratio de dette sur PIB**



*Source : Commission Européenne*

Dans un contexte où des chocs économiques externes peuvent faire varier le ratio de dette sur PIB d'une dizaine de points en cinq ans, il est essentiel de définir une stratégie claire pour les finances publiques à long terme afin de donner de la visibilité aux investisseurs sur la soutenabilité de la dette. Ralentir la hausse tendancielle du ratio de dette sur PIB permettrait d'être moins exposé lors de chocs défavorables.

De plus, il pourrait exister à l'avenir des chocs inédits, qui ne sont pas pris en compte dans l'analyse de la Commission Européenne et qui viendrait renforcer le niveau d'incertitude. A court terme, la dette privée pourrait se muer en dette publique. Les faillites d'entreprises importent pour les finances publiques notamment du fait des prêts garantis par l'Etat, consentis dans le cadre du plan de relance. A plus long terme, le vieillissement démographique et la dépendance font peser un risque sur les finances publiques. D'autres crises sanitaires pourraient survenir, ainsi que des crises climatiques – les éviter requiert de dégager les marges de manœuvre budgétaires pour les investissements publics nécessaires.

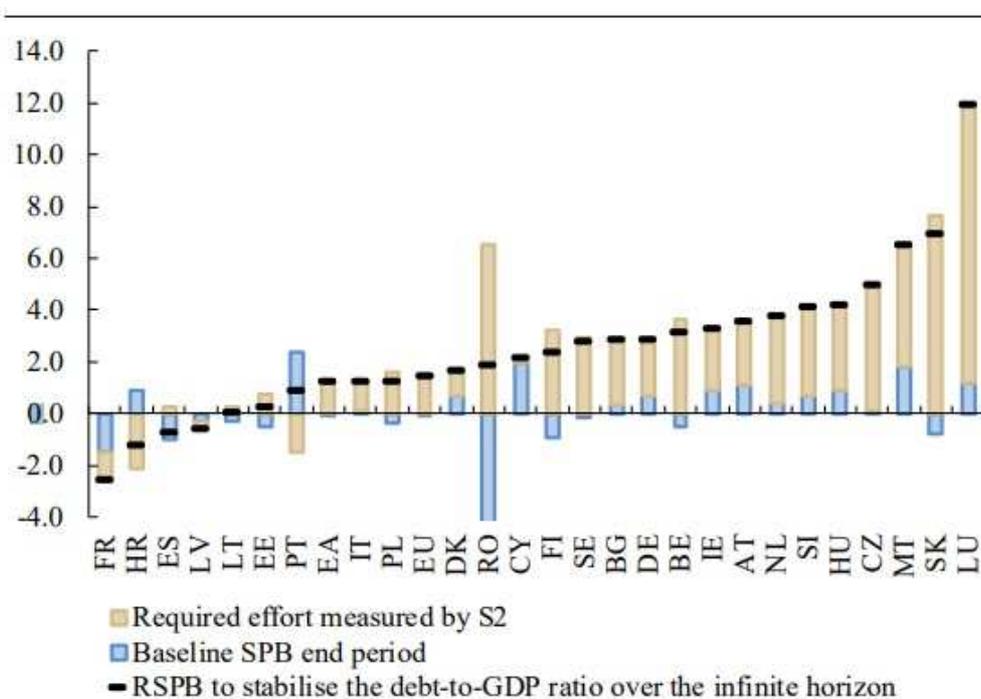
Ces risques multiples peuvent aisément conduire à des phénomènes de panique sur les marchés, notamment s'il y a une forte divergence des trajectoires de finances publiques des Etats membres de la zone euro. Un tel phénomène pourrait induire des « spreads » entre les taux sur les titres émis par différents Etats membres, une panique parmi les investisseurs, et *in fine* un éclatement de la zone euro.

### 2.3.2. Le dynamisme démographique de la France contribue à la soutenabilité des finances publiques à long terme

La Commission Européenne examine la soutenabilité des finances publiques des Etats membres de l'Union Européenne à l'aide d'un indicateur qui mesure la capacité des Etats membres à stabiliser de ratio dette sur PIB d'ici à 2070<sup>42</sup>.

La France est dans une situation favorable du fait de sa démographie dynamique, avec le taux de fécondité le plus élevé de l'Union Européenne. L'indicateur étudié se focalise sur la capacité à stabiliser le ratio de dette sur PIB à long terme. Selon l'analyse de la Commission Européenne, la France peut garder un ratio de dette sur PIB stable même avec un déficit primaire à long terme, du fait de l'hypothèse d'un taux d'intérêts durablement inférieur à la croissance économique, alors que la plupart des autres pays de l'UE doivent dégager des excédents primaires afin de faire face au choc du vieillissement. Selon cet indicateur la France est mieux classée du point de vue de la soutenabilité que l'Allemagne (cf. graphique 16).

**Graphique 16 : Analyse de la soutenabilité de la dette à très long terme : surplus primaire requis pour stabiliser la dette à horizon 2070**



Source : Commission Européenne.

Le niveau de dette sur PIB en France dans le scénario de long terme étudié par la Commission serait stable mais resterait élevé et donc risqué en cas de choc, par exemple une remontée des taux au-dessus de la croissance économique. Sans négliger ces risques, cette analyse est néanmoins porteuse d'un message d'optimisme pour la soutenabilité des finances publiques en France à long terme, en montrant l'importance des facteurs démographiques et des atouts de la France en la matière par rapport à ses voisins<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Voir l'indicateur S2 du *Debt Sustainability Monitor 2020* de la Commission Européenne.

<sup>43</sup> L'indicateur S2 de la Commission Européenne est très favorable pour la France du fait des perspectives démographiques, mais la notation globale de la France pour la soutenabilité à long terme est intermédiaire (voir la Table 1 du *Debt Sustainability Monitor 2020*) du fait des risques de refinancement qui peuvent se matérialiser au cours du temps et qui sont identifiés par la méthode d'analyse stochastique de la Commission.

## 2.4. Illustrations des analyses sur les trajectoires de long terme que pourrait conduire un institut budgétaire indépendant

Dans la dernière partie de cette annexe, nous illustrons certains travaux qui pourraient être menés par un institut budgétaire indépendant comme celui proposé par la commission. Un tel institut pourrait conduire des « *stress tests* » pour montrer l'impact de chocs économiques sur la trajectoire des finances publiques, et éclairer la trajectoire des finances publiques à très long terme. Ces analyses contribueraient à mieux ancrer les choix budgétaires et les risques à court terme dans une perspective de long terme.

### 2.4.1. Ancrer le long terme dans le court terme avec des analyses de « *stress tests* »

Pour compléter les simulations de référence et illustrer les analyses de « *stress tests* », nous analysons la sensibilité des trajectoires de la dette à deux hypothèses : (i) le montant de chute du PIB et de déficit public en 2020, (ii) la perte durable de PIB en niveau occasionnée par la crise.

Nous conduisons cette analyse dans un cadre très simple. Nous utilisons la trajectoire de référence dite « au fil de l'eau » (cf. tableau 9) pour fixer la croissance des dépenses primaires chaque année, les prélèvements obligatoires, l'inflation, les taux d'intérêt et la croissance. Mais nous introduisons une modification sur la chute du PIB en 2020, fixée à 8,2 %<sup>44</sup> plutôt que 11% comme dans la simulation de référence. Ce scénario conserve l'hypothèse d'une perte du PIB en niveau de 2,25 % à cause de la crise, comme dans la simulation de référence<sup>45</sup>.

Dans ce scénario avec une chute du PIB moins élevée en 2020, la dette augmenterait de 116 % en 2021 à 127 % en 2030 (cf. tableau 9). La moindre chute du PIB ne suffit pas à enrayer la hausse de la dette.

Tableau 9 : Trajectoire de la dette avec une chute du PIB de 8,2 % en 2020

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Finances publiques</b>												
<b>Solde nominal</b>	-3,0	-9,39	-7,29	-5,68	-5,19	-4,85	-5,15	-5,19	-5,07	-5,11	-5,17	-5,12
<b>Dette au sens de Maastricht</b>	98,1	116,0	117,4	117,5	117,9	118,6	120,2	121,8	123,2	124,6	126,0	127,4
<b>Croissance volume de la dépense primaire</b>	2,3	8,3	0,1	-1,2	0,6	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9
<i>hors relance et hors urgence</i>	2,3	1,9	3,1	0,9	1,0	1,0	1,4	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9
<b>Environnement macroéconomique</b>												
<b>Croissance volume</b>	1,5	-8,2	4,76	3,6	2,5	1,9	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Croissance potentielle	1,25	-0,30	0,60	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Inflation hors tabac	0,9	0,2	0,6	1,00	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Taux des OAT 10 ans en fin d'année			0,7%	1,2%	1,7%	2,2%	2,6%	2,9%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%

Source : CAFI.

<sup>44</sup> Nous retenons ce chiffre sur la base des statistiques disponibles de l'Insee au 26/02/2021.

<sup>45</sup> La perte de PIB en niveau sur cette trajectoire est calculée par rapport à une trajectoire où la croissance potentielle aurait été de 1,25 % en 2020 et 1,30 % en 2021.

Nous considérons ensuite un scénario identique au précédent, avec une modification : la perte du PIB en niveau est réduite à 0,35 % du PIB<sup>46</sup>, plutôt que 2,25% comme précédemment.

**Réduire la chute du PIB en niveau a un effet important sur la trajectoire du ratio de dette sur PIB**, qui est davantage maîtrisée et passe de 116% en 2020 à 115,3 % en 2030 (cf. tableau 10). Dans ce scénario, le ratio de dette sur PIB diminue de 2020 à 2024 du fait de l'effet rebond en sortie de crise, qui est plus fort que précédemment. A partir de 2024, à cause de la hausse des taux d'intérêts le ratio de dette sur PIB comme à augmenter et passe de 112,8 % en 2024 à 115,3 % en 2030.

Ces résultats montrent que la trajectoire des finances publiques est particulièrement sensible aux hypothèses sur la perte du PIB en niveau causée par la crise. Si la perte du PIB en niveau est faible, c'est-à-dire si l'effet de rattrapage en sortie de crise est suffisamment fort, alors le ratio de dette sur PIB est stabilisé à court terme. Ainsi, **la stabilisation voire la baisse du ratio de dette sur PIB à brève échéance est possible si les circonstances macroéconomiques lors de la reprise sont particulièrement favorables.**

**Tableau 10 : Trajectoire de la dette sur PIB avec l'hypothèse d'une perte du PIB potentiel de 0,35% au lieu de 2,25 %**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Finances publiques</b>												
Solde nominal	-3,0	-9,39	-6,76	-4,71	-4,12	-3,62	-3,91	-3,93	-3,79	-3,81	-3,84	-3,78
Dette au sens de Maastricht	98,1	116,0	115,9	114,2	113,4	112,8	113,3	113,8	114,2	114,6	115,0	115,3
Croissance volume de la dépense primaire	2,3	8,3	0,1	-1,2	0,6	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9
<i>hors relance et hors urgence</i>	2,3	1,9	3,1	0,9	1,0	1,0	1,4	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9
<b>Environnement macroéconomique</b>												
Croissance volume	1,5	-8,2	5,7	4,45	2,7	2,2	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Croissance potentielle	1,25	1,0	1,2	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Inflation hors tabac	0,9	0,2	0,6	1,00	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Taux des OAT 10 ans en fin d'année			0,7%	1,2%	1,7%	2,2%	2,6%	2,9%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%

*Source : CAFP.*

#### 2.4.2. Analyses de très long terme sur le solde primaire

Pour illustrer la trajectoire de la dette à très long terme, Wyplosz (2021) propose une approche délibérément stylisée, qui part d'un objectif de long terme pour le ratio de dette sur PIB et calcule le solde primaire requis pour atteindre cet objectif<sup>47</sup>. L'enjeu est de raisonner sur le long terme mais aussi d'évaluer de manière transparente l'importance quantitative de différentes hypothèses.

<sup>46</sup> Nous faisons l'hypothèse que la croissance potentielle se maintient à 1 % en 2020 et à 1,2 % en 2021. La perte de PIB en niveau sur cette trajectoire est calculée par rapport à une trajectoire où la croissance potentielle aurait été de 1,25 % en 2020 et 1,30 % en 2021.

<sup>47</sup> Voir Charles Wyplosz (2021), *What's Wrong with Fiscal Space ?*, Working Paper.

Cette analyse est fondée sur quatre hypothèses : le niveau de dette sur PIB fin 2021, l'objectif de dette à la fin de l'horizon choisi (par exemple 30 ans, soit fin 2051), l'impact budgétaire des politiques de soutien en 2022 et 2023, et l'écart  $(r - g)$  entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB, supposé constant sur la période 2021 à 2051. La méthodologie retenue, très simple, consiste à calculer le solde budgétaire primaire requis entre 2024 et 2051 pour atteindre l'objectif de dette sur PIB fixé pour fin 2051<sup>48</sup>.

En étudiant un cas de référence avec  $(r - g) = 1$ , un niveau proche de la moyenne observée en France entre 1999 et 2019, on obtient que le solde primaire requis à partir de 2024 jusqu'en 2051 est de 3,6 % pour atteindre un objectif de dette sur PIB à 60 % en 2051 (cf. tableau 11). Plus l'objectif fixé en 2051 est ambitieux, plus le surplus primaire requis augmente, allant de 2,3 % pour un objectif de 100 % de dette sur PIB à 4,2 % pour un objectif de 40 %.

**Tableau 11 : Calcul du surplus primaire requis en fonction de l'objectif de long terme**

Paramètres	
r-g	1%
Dette fin 2021	120%
Déficits en 2022 et 2023	5%
Résultats	
Objectif : Dette/PIB en 2051	Surplus primaire requis à partir de 2024
40%	4,2%
60%	3,6%
80%	3,0%
100%	2,3%

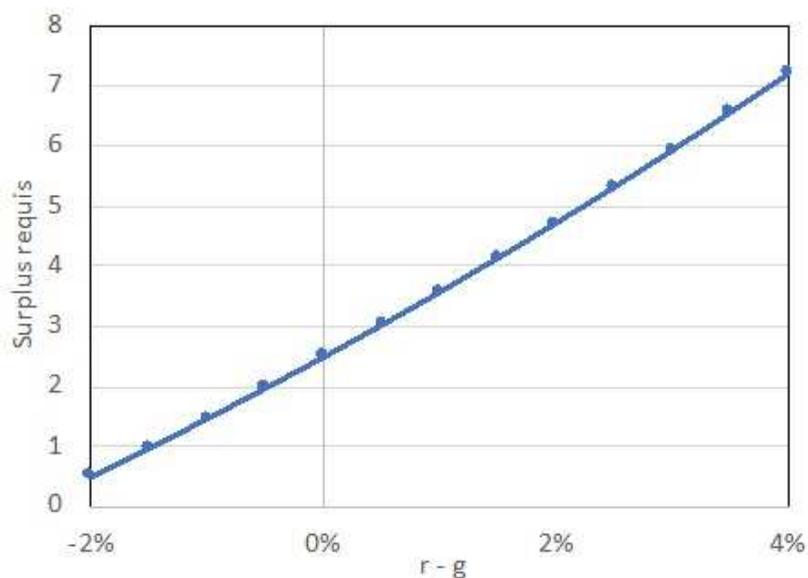
*Source : Audition de Charles Wyplosz.*

Cette analyse permet de saisir les ordres de grandeur sur la trajectoire de la dette à long terme, ce qui permet d'ancrer la stratégie de court terme dans une perspective de long terme. Ces ordres de grandeur sont notamment instructifs par comparaison avec les efforts réalisés dans le passé : depuis les années 1970, le solde primaire a été positif ou équilibré seulement à sept reprises.

Cette approche permet également d'explicitement très simplement le rôle de certaines hypothèses. Par exemple, on peut répéter l'analyse pour atteindre un objectif de 60 % de dette sur PIB en 2051 en faisant varier l'hypothèse sur  $(r - g)$  (cf. graphique 17). Même avec un niveau négatif,  $(r - g) = -2$ , le surplus requis est proche de 1 % du PIB. Le surplus augmente fortement avec  $(r - g)$ , atteignant 7 % du PIB pour  $(r - g) = 4$ . Dans un cas intermédiaire avec  $r = g$ , le surplus primaire requis est d'environ 2,5 % du PIB.

<sup>48</sup> L'approche est purement comptable et ne modélise pas un éventuel impact macroéconomique des dépenses publiques sur la croissance.

**Graphique 17 : Surplus primaire requis à partir de 2024 pour atteindre 60 % de dette sur PIB en 2051 selon l'hypothèse sur  $(r - g)$**



*Source : Audition de Charles Wyplosz.*

### 2.4.3. Analyses de très long terme sur la croissance des dépenses primaires

L'analyse de la section précédente est fondée sur un pilotage par le solde primaire. Une analyse similaire peut être conduite pour un pilotage par la croissance des dépenses publiques primaires. Partant d'un objectif de long terme donné pour le ratio de dette sur PIB à long terme, nous calculons la croissance des dépenses publiques primaires qui permet de l'atteindre.

Comme précédemment, l'analyse est délibérément stylisée. Elle repose sur quatre hypothèses : le niveau de dette fin 2023, que nous fixons au niveau de notre trajectoire de référence à 123 % (cf. tableau 4) ; l'objectif de dette à la fin de l'horizon choisi, que nous fixons à 2054 ; l'écart  $(r - g)$  entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB, supposé constant sur la période 2024 à 2055 ; et le niveau de la croissance potentielle,  $g$ , que nous fixons à 1,35 % comme dans notre trajectoire de référence.

Nous examinons tout d'abord un scénario avec  $(r - g) = 1$ . Le taux de croissance annuel des dépenses primaires requis à partir de 2024 jusqu'en 2051 0,46 % pour atteindre un objectif de dette sur PIB à 60 % en 2054 (cf. tableau 12). Plus l'objectif fixé en 2054 est ambitieux, plus la croissance des dépenses primaires doit être faible. Ce taux de croissance varie de 0,62 % pour un objectif de 100 % de dette sur PIB en 2054 à 0,38 % pour un objectif de 40 %.

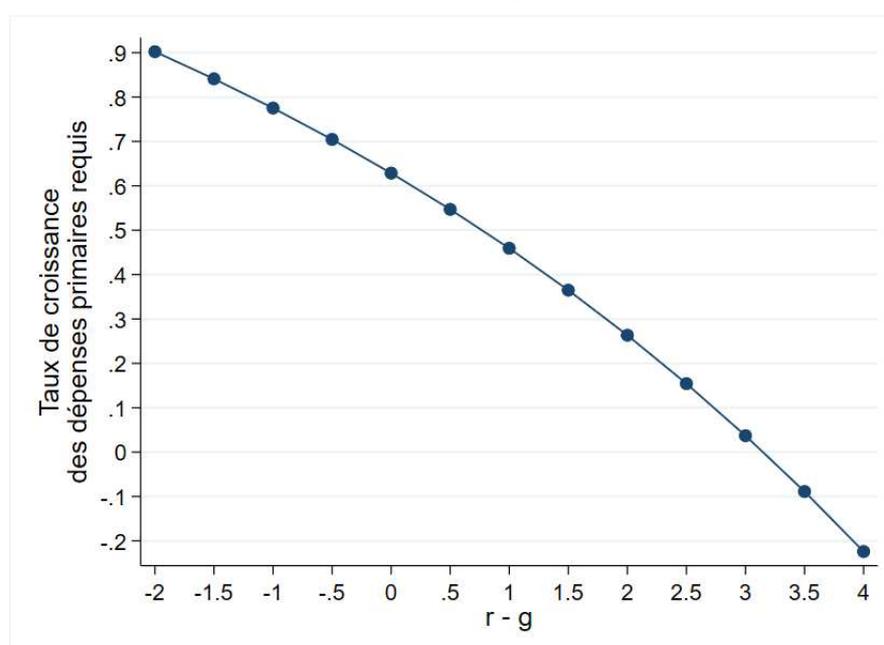
**Tableau 12 : Calcul du taux de croissance des dépenses publiques primaires requis en fonction de l'objectif de long terme**

Paramètres	
r-g	1%
g	1,35%
Dettes fin 2023	123%
Résultats	
Objectif : Dette/PIB en 2054	Taux de croissance des dépenses primaire requis à partir de 2024
40%	0,38%
60%	0,46%
80%	0,54%
100%	0,62%

*Source : CAFP.*

Comme précédemment, le rôle des hypothèses sur l'environnement macroéconomique peut être explicité de manière simple. Tout d'abord, en laissant le niveau de croissance potentielle inchangé à 1,35 %, l'effort requis sur la maîtrise des dépenses primaires est d'autant plus faible que  $(r - g)$  est élevé (cf. graphique 18). Par exemple, avec  $r = g$ , un taux de croissance des dépenses primaires de 0,63 % permet d'atteindre l'objectif souhaité. Avec un niveau négatif,  $(r - g) = -2$ , la croissance des dépenses primaires peut être de 0,90 %. Des niveaux élevés pour  $(r - g)$  demanderaient des efforts inédits sur les dépenses primaires, avec par exemple une croissance des dépenses primaires en volume proche de zéro pour  $(r - g) = 3$ .

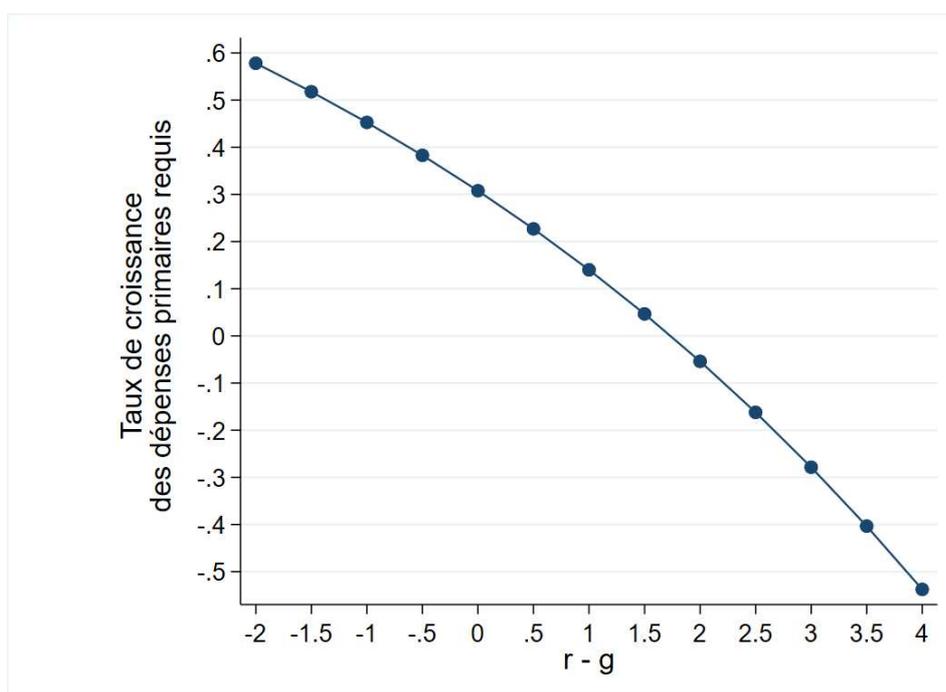
**Graphique 18 : Taux de croissance des dépenses primaires requis à partir de 2024 pour atteindre 60 % de dette sur PIB en 2054 selon l'hypothèse sur  $(r - g)$ , avec  $g = 1,35 \%$**



*Source : CAFP.*

Par ailleurs, le niveau de la croissance potentielle,  $g$ , joue un rôle important. Pour permettre le désendettement la croissance des dépenses primaires doit se maintenir en deçà de la croissance tendancielle des recettes, donc de la croissance économique. Un niveau de croissance potentielle plus faible impose des efforts plus importants sur la maîtrise des dépenses. En répétant l'analyse qui précède avec une croissance potentielle de 1 % plutôt que 1,35 % et avec  $(r - g) = -2$ , c'est-à-dire avec un taux d'intérêt très largement inférieure au taux de croissance, on obtient que la croissance des dépenses publiques en volume devrait être inférieure à 0,60 % à partir de 2024 (cf. graphique 19). Avec des niveaux plus élevés pour l'écart  $(r - g)$ , les efforts sont plus importants.

**Graphique 19 : Taux de croissance des dépenses primaires requis à partir de 2024 pour atteindre 60 % de dette sur PIB en 2054 selon l'hypothèse sur  $(r - g)$ , avec  $g = 1\%$**



*Source : CAFP.*

Ces résultats illustrent qu'un scénario de « stagnation séculaire », avec une croissance faible et des taux d'intérêts faibles par rapport à la croissance, ne facilite pas forcément le désendettement car la croissance faible joue un rôle quantitativement plus important que les taux d'intérêts ; les efforts requis sur les dépenses primaires sont donc plus élevés.

#### **2.4.4. L'arbitrage entre le rythme de consolidation budgétaire et des dépenses d'avenir**

L'étude des trajectoires de long terme permet d'expliciter l'arbitrage entre l'horizon de désendettement et le choix de privilégier certaines dépenses ou investissements d'avenir. A titre d'illustration, nous avons étudié un scénario avec des investissements publics supplémentaires représentant 1 % du PIB chaque année à partir de 2025. Par exemple, la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) préconise des investissements du même ordre de grandeur pour accompagner la transition énergétique.

Nous calculons ainsi les efforts additionnels nécessaires sur les autres dépenses publiques pour maintenir le même horizon de désendettement avec ces investissements supplémentaires. Les efforts dépendent du scénario macroéconomique, mais l'ordre de grandeur est une réduction de la croissance annuelle des dépenses primaires en volume de 0,20 à 0,40 point selon le scénario. Plutôt que de réduire la croissance des autres dépenses, un horizon de désendettement plus tardif pourrait être accepté.

Expliciter ces arbitrages entre le rythme de consolidation budgétaire et les choix d'investissements ou de dépenses d'avenir constituerait un autre axe d'analyse pour un institut budgétaire indépendant tourné vers le long terme.

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

Mars 2021



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



# SOMMAIRE

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

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

## Résumé

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

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

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

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

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

## Méthodologie

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

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

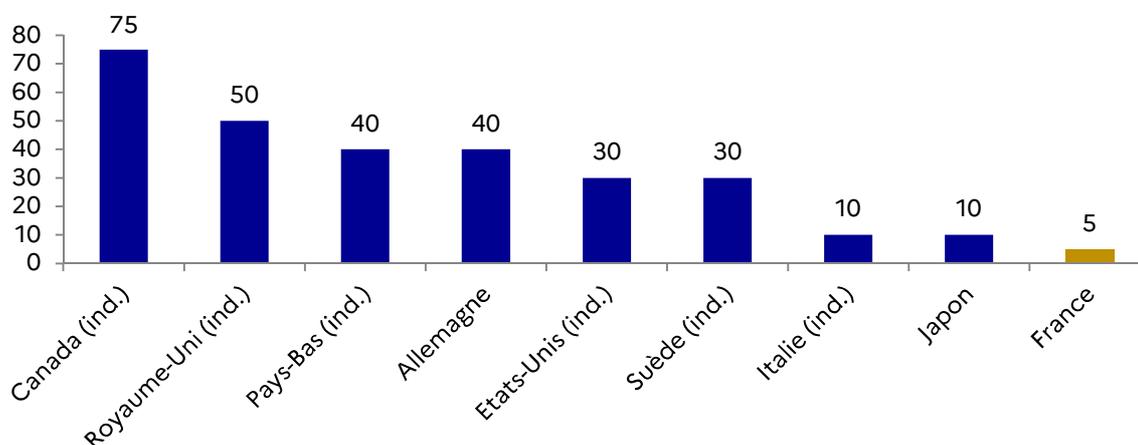
# 1. La France se caractérise par la gouvernance des finances publiques la plus court-termiste de tous les pays étudiés

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

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

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

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



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

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

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

Tableau 1 : Comparaison internationale des trajectoires pluriannuelles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par rapport à ce qui est constaté dans d'autres pays (cf. graphiques infra), la France rend publics peu de « stress tests » pour vérifier la soutenabilité à moyen/long terme de ses finances publiques face à différents types de chocs<sup>1</sup> (variation de croissance, de taux d'intérêt, d'inflation, démographiques, etc.).

En outre les documents joints aux projections de moyen terme détaillent relativement peu les sous-jacents de ces trajectoires : les hypothèses fines d'évolution des dépenses ne sont pas détaillées, de même que les effets de bouclage macro-économiques des dépenses ou des recettes sur la croissance<sup>2</sup>, qui paraissent pourtant importants, selon l'hypothèse de coefficients multiplicateurs qui est faite pour différents types de dépenses ou de recettes.

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

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

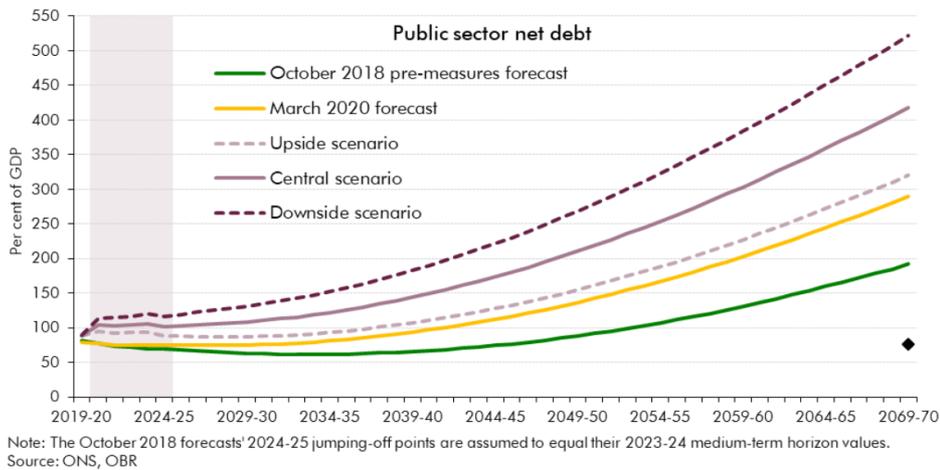
---

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

<sup>2</sup> Certains pays rendent publics les modèles sous-jacents à leurs trajectoires.

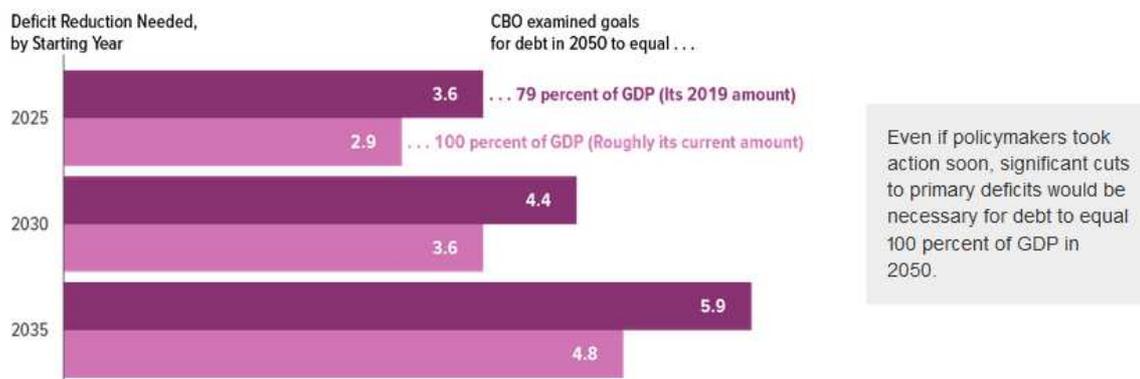
Graphique 2 : Royaume-Uni – Projection à long terme par l’OBR (2070) de la dette publique, avec différents scénarios de croissance

## Long-term projections: net debt



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

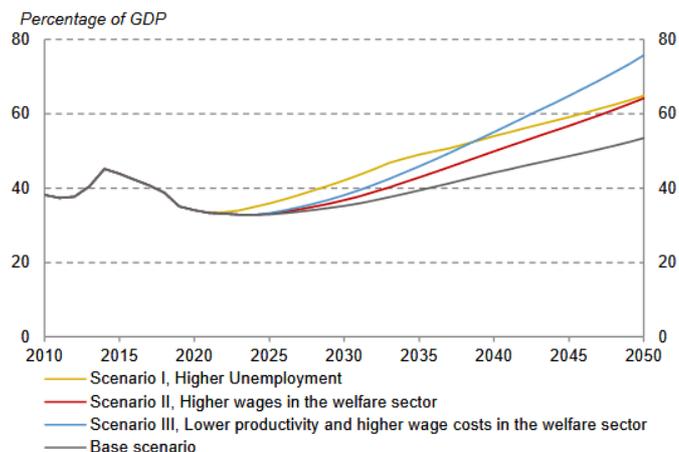
Graphique 3 : États-Unis - Illustration par le CBO de l’effort nécessaire pour contenir la dette à 79% ou 100% du PIB à l’horizon 2050



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

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

**Figure 4.7 Maastricht debt**



Source: Sigonius (2020).

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

**Table 4.1 Estimated budget increase, percent of GDP**

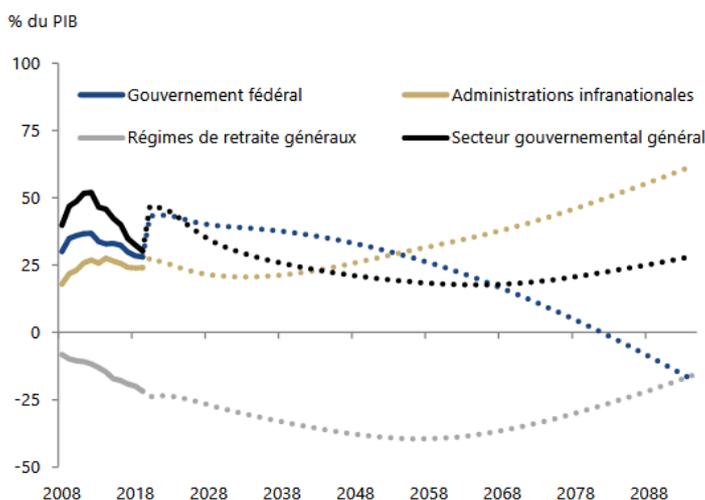
	Scenario I	Scenario II	Scenario III
Average net lending of 1/3 percent	2.00	1.75	2.25
Maastricht debt stabilises around 35 percent by 2050	1.00	0.90	1.35
Maastricht debt max 60 percent by 2050	0.20	0.15	0.50

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

Source: NIER and our own calculations.

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

**Dettes gouvernementales nettes par rapport au PIB**

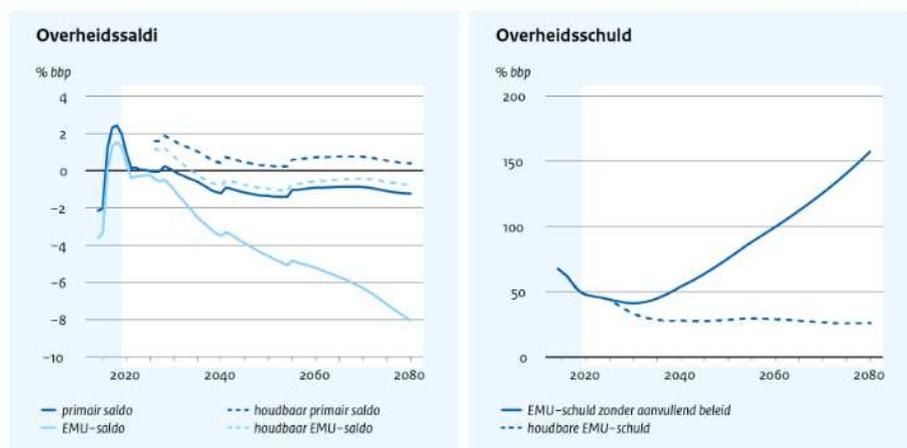


Sources : Statistique Canada et directeur parlementaire du budget.

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

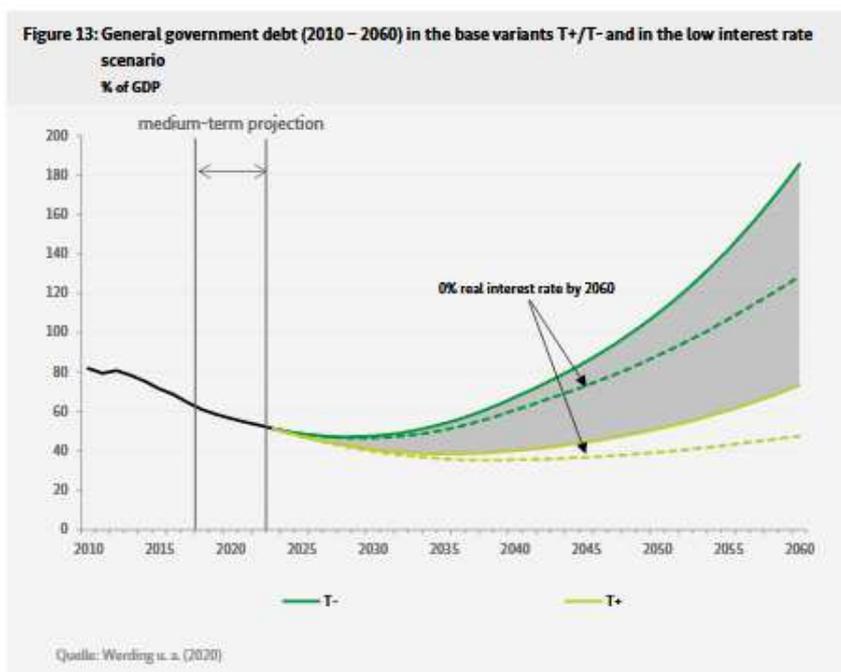
## Graphique 7 : Pays-Bas – projection à 2080 des déficits et de la dette

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



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

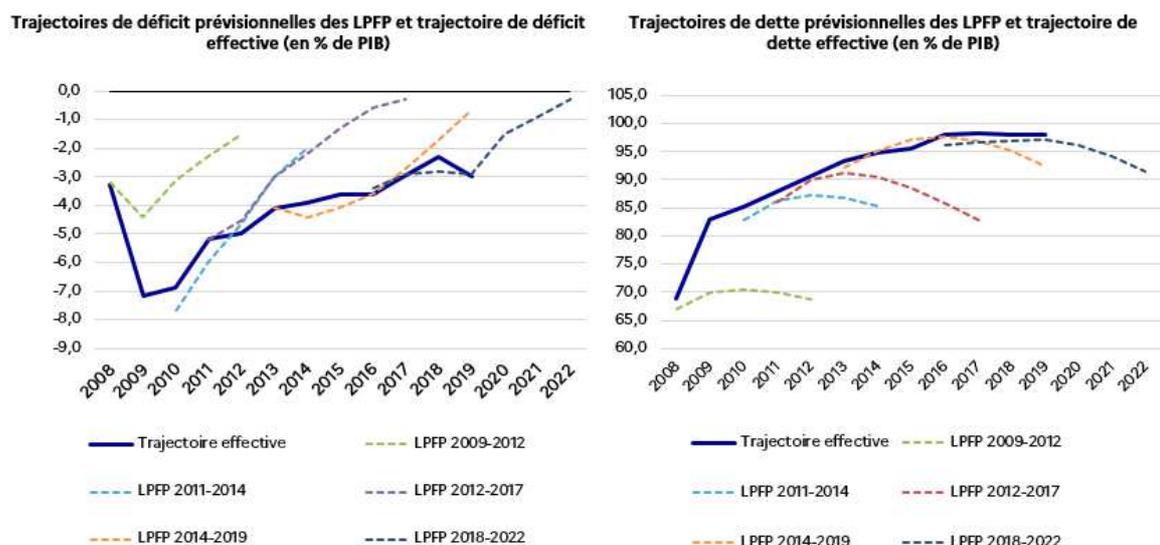
## Graphique 8 : Allemagne – Projection de dette à horizon 2060 selon différents scénarios de croissance macro-économique et de taux d'intérêt



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

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

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



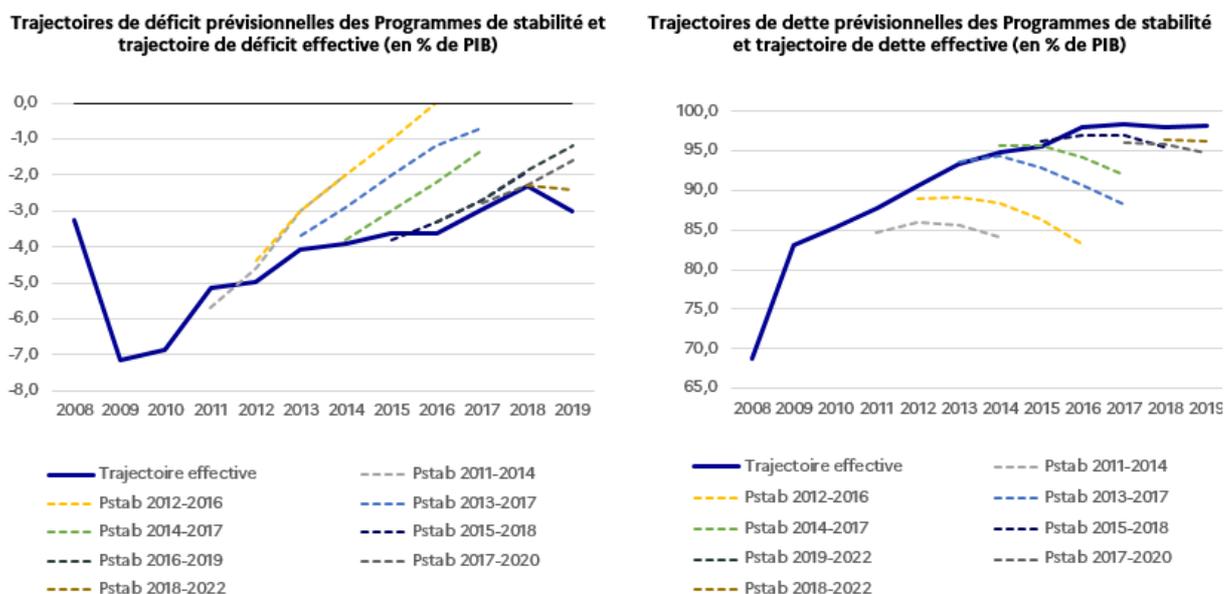
Source : DG Trésor.

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

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

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

### Graphique 10 : Des programmes de stabilité non respectés



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

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

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

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

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

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

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

### Encadré 1 : Cadre budgétaire européen

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

Source : CAFP.

Dans une Communication en date du 3 mars 2021, la Commission européenne a indiqué<sup>3</sup> que la clause de sauvegarde générale devrait être maintenue jusqu'à fin 2022 et que le débat public sur le cadre de gouvernance économique devrait être relancé, une fois que la reprise sera bien engagée. Une revue des règles budgétaires avait été lancée par la Commission européenne en février 2020. Elle a été gelée pendant la pandémie mais cet exercice de revue demeure nécessaire, selon l'avis de la plupart des économistes et experts du sujet. En effet, comme l'ont démontré plusieurs études, notamment celles<sup>4</sup> du Comité budgétaire européen<sup>5</sup>, certaines de ces règles sont (i) trop complexes, du fait notamment de concepts peu intuitifs (déficit structurel et déficit conjoncturel) ; (ii) peu respectées<sup>6</sup> ; et (iii) peuvent avoir des effets pro-cycliques.

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

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

<sup>4</sup> *Assessment of the EU fiscal rules*, août 2019, Comité budgétaire européen.

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

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

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

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

Le Comité budgétaire européen a commencé à étudier les évolutions possibles, en mettant notamment l'accent sur des règles budgétaires fondées sur la croissance des dépenses publiques<sup>8</sup> et sur des objectifs de dette adaptés à chaque pays. Ainsi, les pays les plus endettés pourraient s'engager à baisser leur dette à moyen terme, avec des objectifs de dette spécifiques à chaque pays, tandis que les pays les moins endettés pourraient s'engager à augmenter leurs dépenses publiques, en particulier celles qui ont des effets d'entraînement positifs au niveau européen.

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

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

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

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

Les documents budgétaires sont de plus en plus détaillés : entre 2006 et 2017, le nombre de pages annexées au projet de loi de finances (PLF) et au projet de loi de règlement (PLR) ont augmenté de 46%. Plus de 22 000 pages de documents budgétaires sont élaborées chaque année pour le seul budget de l'Etat<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

En France, les trajectoires de finances publiques sont exclusivement élaborées par les administrations (Trésor, direction du Budget, direction de la Sécurité sociale). Contrairement à 15 des 18 pays (soit 83%) étudiés par l'OCDE dans un rapport relatif aux institutions budgétaires indépendantes<sup>10</sup>, il n'existe pas en France d'entité indépendante chargée d'élaborer de manière autonome des trajectoires de finances publiques complémentaires à celles de l'exécutif. Dans de nombreux pays étrangers, des institutions budgétaires indépendantes établissent des trajectoires de finances publiques de plus long terme, avec plusieurs scénarios intégrant des hypothèses différentes en matière de croissance des dépenses, de croissance économique, de taux d'intérêt ou d'inflation (cf. graphiques présentés en partie 1.1.2.).

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

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

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

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

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

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

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

---

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

**Selon le Conseil d'analyse économique<sup>11</sup>, la mise en place du HCFP en 2013 a permis de réduire le « biais d'optimisme » des prévisions macroéconomiques utilisées pour construire les trajectoires de moyen terme.**

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

**Tableau 3 : Comparaison des attributions des institutions budgétaires indépendantes**

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

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

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

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

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

Tableau 4 : Modèles d'institutions budgétaires indépendantes

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

Source : OCDE.

Parmi les 26 pays concernés par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), trois, soit 11%, ont fait le choix de placer l'institution budgétaire indépendante auprès de l'organisme national d'audit : la France, la Finlande et la Lituanie<sup>12</sup>. Quelques pays ont fait le choix de placer leur IBI auprès de la banque centrale (Autriche, Slovaquie).

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

##### Les membres/la direction des IBI

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

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

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

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

### Les équipes techniques des IBI

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

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

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

### Transparence

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

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

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

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

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

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

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

Les agents de l'OBR n'y font pas toute leur carrière et sont généralement des personnes en début/milieu de carrière, issues des administrations responsables des projections financières<sup>13</sup> (équivalents français de la direction générale du Trésor, de la direction du Budget, de la direction de la sécurité sociale et de l'INSEE). Cette équipe travaille en collaboration avec les administrations.

**L'OBR a quatre fonctions principales :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## Implications for Budget targets

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

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

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

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

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

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

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

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

## Encadré 2 : Procédure budgétaire annuelle aux Etats-Unis

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

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

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

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

### Le CBO produit quatre grands types de travaux :

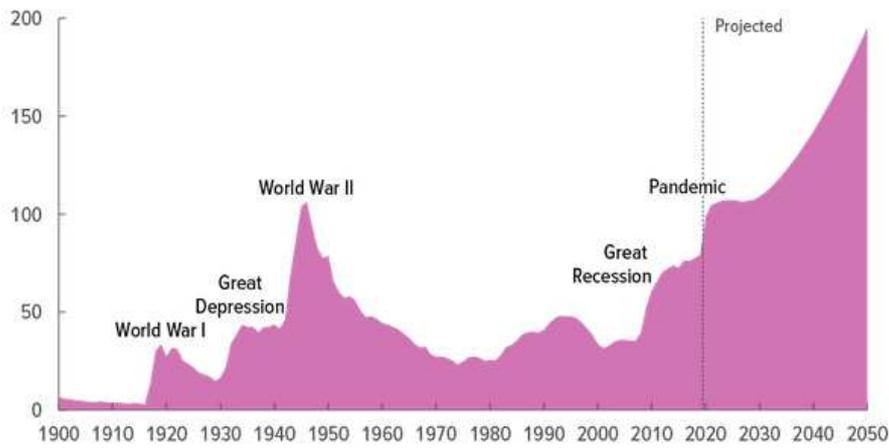
- **1. des projections économiques et budgétaires à moyen et long termes** (cf graphiques) qui viennent alimenter le débat budgétaire ainsi que les autres administrations ou agences publiques (département du Trésor, Fed, etc.).

Le CBO publie chaque année deux rapports présentant ses projections de finances publiques à moyen et long termes (horizons de 10 et 30 ans). En parallèle, il procède plusieurs fois par an à des prévisions économiques de court, moyen et long terme et réévalue à cette occasion les paramètres structurels (élasticités, hypothèses démographiques, taux de croissance du PIB potentiel) utilisés dans ses projections. Les dispositions législatives encadrant ses travaux imposent au CBO de bâtir ses prévisions sur des hypothèses (i) de législation inchangée (et non de politique inchangée<sup>14</sup>), (ii) d'une croissance annuelle des dépenses discrétionnaires équivalente à celle de l'inflation et non sur celle de la croissance du PIB. Ce cadre sert théoriquement à circonscrire les aléas découlant de choix politiques dans les travaux de prévision, mais aboutit parfois une trajectoire de dépenses peu réaliste pour certains postes de dépenses car l'évolution projetée des dépenses est sans relation avec la croissance démographique ;

---

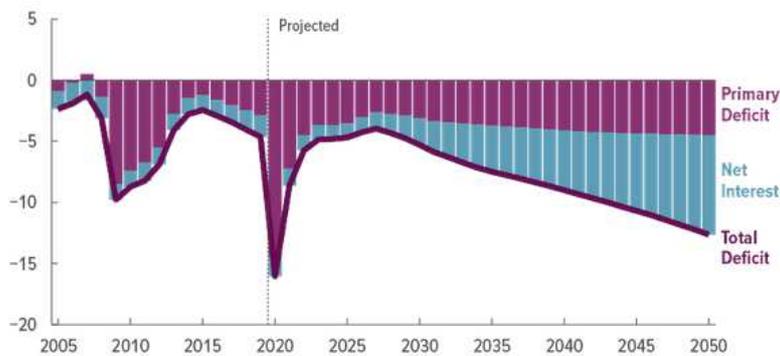
<sup>14</sup> Cette hypothèse peut avoir une influence importante lorsque certaines réformes de nature fiscale comprennent des dispositions amenées à expirer, mais qui sont souvent consensuelles et reconduites périodiquement sans ajustement ni débat significatif. Malgré cette contrainte, le CBO réalise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

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



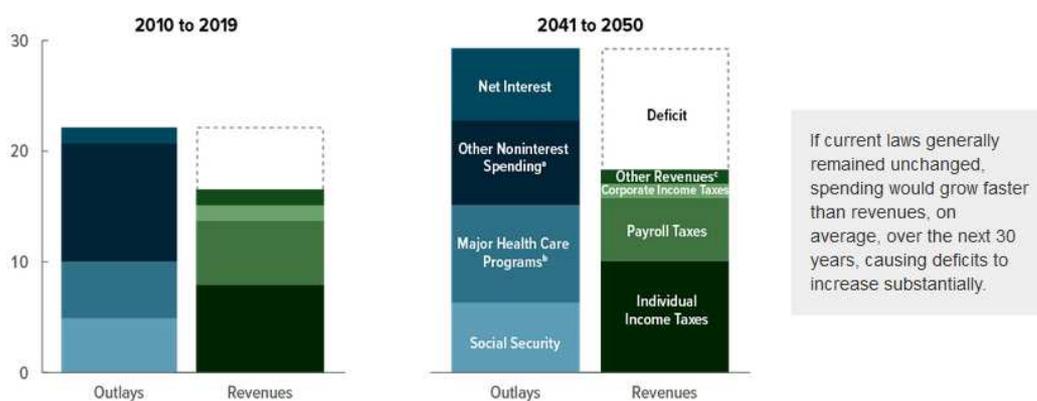
*Source : 2020 Long-term budget outlook, CBO, septembre 2020.*

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : CAFP.

## 1.6.2. En France, des règles pluriannuelles non contraignantes

### 1.6.2.1. Plusieurs textes financiers comportent des trajectoires pluriannuelles

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

- rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF), annexé au PLF. Il comporte une présentation des «*perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs* » (article 50 de la LOLF) ;
- lois de programmation pluriannuelles sectorielles ;
- lois de programmation pluriannuelles des finances publiques (LPFP) avec des objectifs de progression de dépenses globales (révision constitutionnelle de 2008, article 34 de la Constitution : «*les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* ») ;
- programmes de stabilité (PSTAB), dans le cadre des engagements européens (TSCG<sup>15</sup> 2012) ;
- déclinaison par administration publique des objectifs de progression des dépenses globales (LPFP 2014).

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

La Commission Camdessus avait notamment fait les propositions suivantes :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi, des règles uniquement annuelles ne sont pas forcément propices aux réformes structurelles, dont les résultats économiques et budgétaires ne sont visibles qu'après plusieurs années. Ce court-termisme peut aussi être contre-productif, en focalisant les efforts sur les dépenses les plus pilotables, même lorsqu'elles sont bénéfiques pour la croissance (éducation, investissement, recherche) ou en créant des dépenses supplémentaires à long terme<sup>16</sup>.

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

---

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

Enfin, le pilotage annuel ne permet pas de lisser la stratégie de finances publiques sur l'ensemble d'un cycle économique. Selon une étude réalisée par France Stratégie<sup>17</sup>, en France, depuis les années 1980, l'orientation budgétaire a été la plupart du temps acyclique ou pro-cyclique. En dehors de très rares occasions, la France n'a pas profité des périodes économiques favorables pour consolider ses dépenses publiques.

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

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

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

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

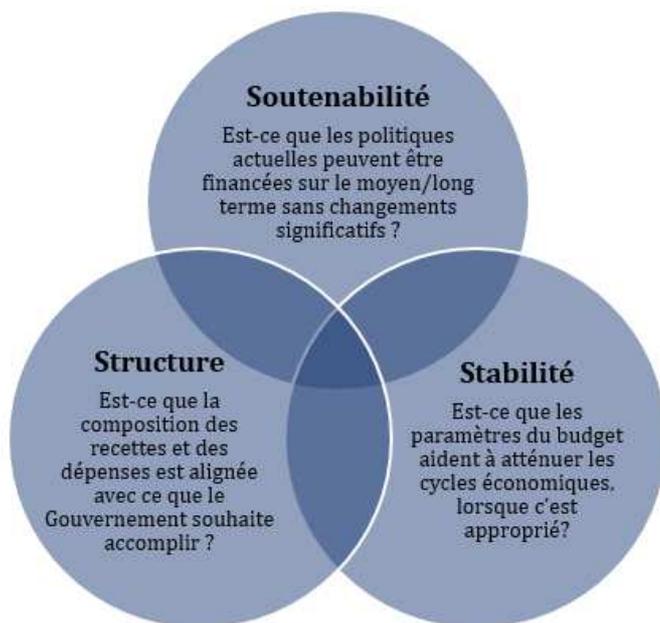
En 2019, **le Japon** a installé un conseil dont le mandat consiste à s'assurer que le système de sécurité sociale pourra bénéficier à tous, dans le contexte d'une fertilité en baisse et d'une population vieillissante (« All-Generation Social Security Study Council»). Suite aux travaux de ce conseil,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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

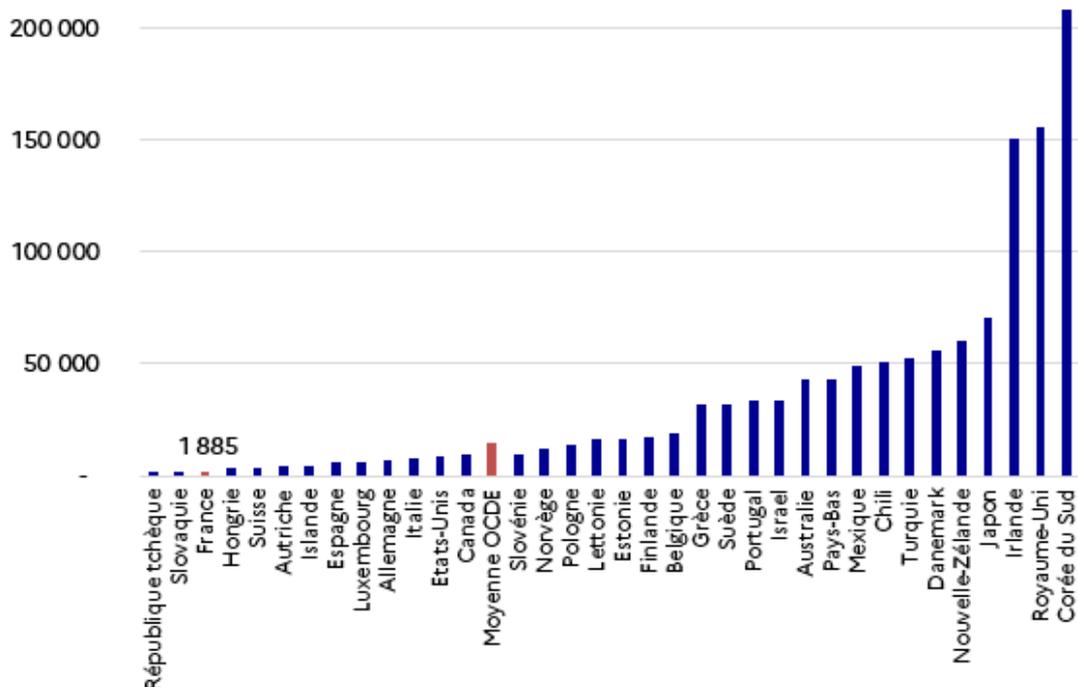
Ce phénomène de fragmentation a également été soulevé par la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2020 précité. Selon ce rapport, la France compte ainsi 93 700 entités relevant des administrations publiques, contre 15 000 en Allemagne.

**Cette fragmentation est visible dans chaque sphère publique :**

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

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

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



*Source : Calculs CAFI ; données OCDE.*

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

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

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

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

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

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

## **2.2. Des administrations publiques pilotées avec des règles financières différentes**

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

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

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

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

Source : CAFP.

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

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

En outre l'absence (ou le non-respect) de règles claires d'affectation des recettes entre l'État et la sécurité sociale amoindrit la pertinence du pilotage par le solde. La répartition des recettes apparaît ainsi particulièrement complexe en France : ce sont près de 40 taxes affectées qui sont désormais fléchées vers la sécurité sociale et, depuis les années 90, le financement de la sécurité sociale s'est complexifié (en 1990, les cotisations sociales représentaient 94% des recettes du régime général et du fonds de solidarité vieillesse, contre seulement 50% en 2019<sup>18</sup>).

Or comme le souligne la Cour des comptes dans le rapport précité, la répartition des recettes et les décisions prises par l'État sur l'évolution du financement de la sécurité sociale et des collectivités territoriales ont conduit à une concentration sur l'État de la plus grande partie du déficit et de la dette publics<sup>19</sup>, alors même que l'Etat a mieux maîtrisé ses dépenses sur longue période que les autres sous-secteurs.

Les comparaisons internationales font ressortir différents modèles institutionnels.

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

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

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

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

---

<sup>18</sup> *La Gouvernance des finances publiques*, Cour des comptes, novembre 2020.

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

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

### **2.3.1. Sur la sphère Etat**

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

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

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

### **2.3.2. Sphère de la sécurité sociale**

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

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

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

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

### **2.3.3. Sur la sphère locale**

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

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

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

## 2.4. Des documents budgétaires insuffisamment consolidés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

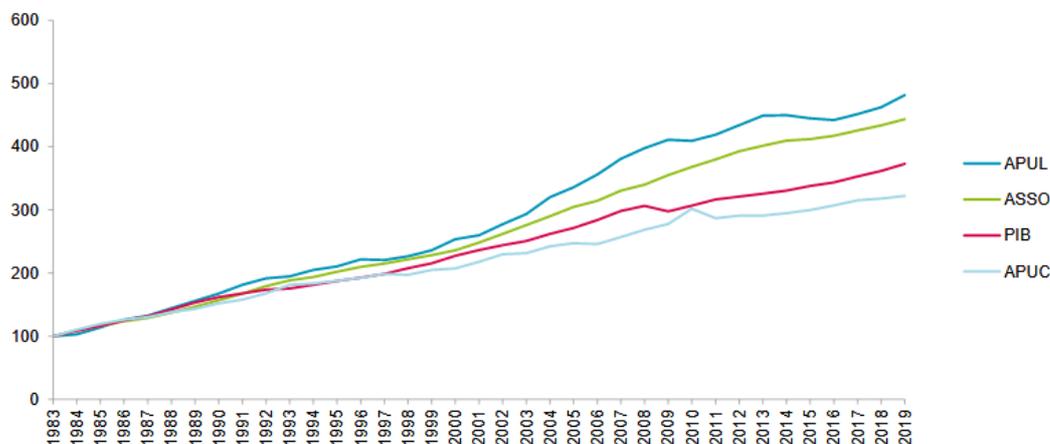
Sphère	Évolution 2005-2019 en UE (en % de PIB)	Évolution 2005-2019 en France (en % de PIB)
État	-1,2	-1,2
Secteur local	-0,4	+0,5
Sécurité sociale	+1,1	+1,4

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

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

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

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



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

Ce constat sur les collectivités territoriales doit néanmoins être relativisé :

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

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

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

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

De manière liminaire, il convient de noter que la pratique constatée dans certains pays (Canada, Pays-Bas), qui consiste à baisser les dépenses de l'Etat fédéral/central/de la sécurité sociale en transférant des missions au niveau local n'aurait sans doute pas les mêmes effets sur la baisse des dépenses globales en France<sup>21</sup>. En effet, en France, les sphères de l'action publique sont imbriquées de manière complexe et l'Etat finance largement la sphère locale et la sécurité sociale, soit par des dotations directes soit par des affectations de fractions de fiscalité.

### 3.2.1. Fort portage politique, transparence et communication

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

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

A ce titre, on peut noter que, contrairement à ce qui est pratiqué par de nombreux pays étrangers, il n'existe pas en France d'instance globale de gouvernance des finances publiques qui associe la totalité des administrations publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales) aux arbitrages financiers. Ce type d'instances n'est créé en France que de manière ponctuelle<sup>22</sup>. La LPPF de 2014 prévoyait la création d'une « *conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale* », qui n'a pas été réunie.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mars 2021



**Pièce jointe n° 3 : Évolutions  
possibles du cadre juridique des  
finances publiques**



# SOMMAIRE

<b>PIECE JOINTE N° 3 : ÉVOLUTIONS POSSIBLES DU CADRE JURIDIQUE DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LA DEFINITION D'UNE NORME EN DEPENSES PLURIANNUELLE ET SA DECLINAISON DANS LES DIFFERENTES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES</b>	<b>1</b>
1.1. La définition juridique d'une norme en dépenses.....	1
1.1.1. <i>L'instauration d'une « orientation pluriannuelle » en dépenses...</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'évaluation du respect de la norme en dépenses et l'identification des mesures de correction à apporter.....</i>	<i>2</i>
1.2. La déclinaison de la norme en dépenses.....	4
1.2.1. <i>La norme en dépenses du budget de l'État et des opérateurs....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La norme en dépenses dans le champ social.....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>La norme en dépenses des administrations locales.....</i>	<i>7</i>
1.2.1. <i>Un plancher de « dépenses d'avenir » transverse aux administrations.....</i>	<i>8</i>
<b>2. LA REFONTE DE LA GOUVERNANCE PAR LA CREATION D'UNE INSTITUTION BUDGETAIRE INDEPENDANTE ET PAR LE RENFORCEMENT DU DEBAT PARLEMENTAIRE.....</b>	<b>9</b>
2.1. La création d'une institution budgétaire indépendante de prévision et d'alerte en matière de finances publiques.....	9
2.2. Un débat plus transparent, un Parlement aux prérogatives accrues ....	11
2.2.1. <i>Le calendrier parlementaire.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Transparence et évaluation.....</i>	<i>12</i>

Cette annexe a vocation à fournir des éléments de traduction au plan juridique des grands principes d'évolution du cadre de gouvernance des finances publiques recommandés par la commission pour l'avenir des finances publiques.

Elle n'engage par les membres de la commission.

Elle se concentre essentiellement, mais pas uniquement, sur l'aménagement des dispositions des trois lois organiques régissant le cadre des finances publiques : la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP).

Les propositions d'évolution concernent deux principaux aspects :

- ◆ La construction d'une norme en dépenses pluriannuelle ;
- ◆ L'évolution de la gouvernance institutionnelle des finances publiques.

## 1. La définition d'une norme en dépenses pluriannuelle et sa déclinaison dans les différentes administrations publiques

### 1.1. La définition juridique d'une norme en dépenses

#### 1.1.1. L'instauration d'une « orientation pluriannuelle » en dépenses

La LOGFP, qui régit le contenu des lois de programmation des finances publiques (LPPF) a transposé (à l'article 1<sup>er</sup>) la règle d'or prévue à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Cette règle d'or repose sur le pilotage des trajectoires **de soldes structurels** des comptes des administrations publiques et sur **l'effort structurel** à réaliser au titre de chacun des exercices de la période de programmation définie (d'une durée minimale de trois années civiles).

Le pilotage chaque année de la trajectoire des déficits structurels se traduit annuellement dans **un article liminaire** de la loi de finances (ou des lois de finances rectificatives et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale) : l'article liminaire présente un tableau de synthèse retraçant chaque année l'état des prévisions **de solde structurel et de solde effectif** des administrations publiques (article 7 de la LOGFP)

En matière de dépenses, la LOGFP oblige la LPPF à présenter spécifiquement (article 2) :

- ◆ un montant maximal pour les crédits du budget général de l'État et les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ;
- ◆ et l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ;

Enfin, la LOGFP prévoit, mais cela reste facultatif, que les LPPF peuvent comporter des orientations ou des règles relatives à l'encadrement des dépenses de tout ou partie des administrations publiques (article 4), charge aux LPPF de les définir.

**La mise en place d'une norme en dépenses applicable aux comptes de l'ensemble des administrations publiques n'est donc pas obligatoirement prévue par la loi organique.** En conséquence, pour imposer une norme en dépenses comme élément d'orientation et de suivi des finances publiques, il conviendrait de réécrire l'article 2 de la LOPGFP afin de prévoir la définition d'une orientation pluriannuelle en dépenses (ou norme en dépenses).

Cette norme en dépenses s'appliquerait alors à toutes les administrations publiques et ne porterait que sur les dépenses primaires (c'est-à-dire nette des charges d'intérêts). Elle pourrait être définie en milliards d'euros, pour des raisons de lisibilité, et en pourcentage d'évolution<sup>1</sup>.

La LOPGFP pourrait également prévoir que la LPFP illustrerait chaque année de la période de programmation **l'effort annuel des dépenses, en milliards d'euros.**

Enfin, pour s'assurer de la poursuite de l'objectif d'équilibre des finances publiques, la LOPGFP pourrait aller plus loin et prévoir que la croissance des dépenses prévues dans la norme en dépenses soit toujours inférieure ou égale à la croissance des recettes publiques prévue sur la période de programmation.<sup>2</sup> Ainsi, pour s'assurer d'un tel engagement, **la LPFP pourrait ainsi en parallèle mettre en évidence l'évolution prévisionnelle des recettes publiques** (prélèvements obligatoires et autres recettes) sur la période de programmation, et définir la ventilation de ces recettes entre les différentes administrations publiques. Elle pourrait être complétée également d'une **présentation de l'ensemble des dépenses.**

### **1.1.2. L'évaluation du respect de la norme en dépenses et l'identification des mesures de correction à apporter**

**Sans modification constitutionnelle, la norme en dépenses qui serait établie par la LPFP ne pourra s'imposer de façon juridiquement contraignante aux lois financières annuelles.** En effet, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification* » des articles 34 et 47 de la Constitution (cons. 21 de la décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012).

Dès lors, il a jugé que l'article liminaire, qui figure désormais dans les lois de finances afin de faire le lien avec la programmation pluriannuelle sur l'ensemble des administrations publiques (article 7 de la LOPGFP), n'a été admis que dans la mesure où il a « *pour objet d'assurer l'information du Parlement* » (cons. 22). Le commentaire souligne à cet égard que « *cet article liminaire n'aura qu'une valeur informative, au titre d'un cadrage prévisionnel* ».

Le cadre organique pourrait toutefois s'assurer que les lois financières s'inscrivent bien dans les objectifs de la norme en dépenses fixés par la programmation pluriannuelle.

---

<sup>1</sup> Le choix d'une norme en volume plutôt qu'en valeur conduirait à éviter de faire reposer le respect de la norme sur les hypothèses d'inflation. Une norme en valeur ajouterait donc un aléa supplémentaire.

<sup>2</sup> La croissance des recettes dépend de la croissance du PIB et de l'évolution des prélèvements obligatoires.

Ainsi, pour assurer le suivi annuel de la norme en dépenses, **l'article liminaire de la loi de finances pourrait être complété pour retracer l'évolution de la norme en dépenses dans l'ensemble des administrations publiques**. Cet article liminaire pourrait ainsi devenir une partie liminaire, affichant désormais l'évolution de la dépense par rapport aux engagements pluriannuels (et non seulement le suivi du solde structurel et effectif).

Concrètement, une manière d'assurer le suivi de ces orientations pluriannuelles consisterait à justifier dans cette partie liminaire l'écart entre l'effort prévu en loi de finances et l'effort nécessaire pour tenir la norme en dépenses prévue dans la LPFP. Cela pourrait ainsi passer par **le vote d'un « compteur des écarts »**, à savoir une comptabilité notionnelle qui mettrait au crédit ou au débit de chaque année l'écart entre l'effort en dépenses souhaité par les orientations pluriannuelles et l'effort effectivement constaté. Cela donnerait plus de poids au respect chaque année de la trajectoire pluriannuelle.

De la même manière, **les rapports annexés aux lois financières décrivant les prévisions financières** (prévus à l'article 50 de la LOLF et au I de l'article LO.111-4 du code de la sécurité sociale) pourraient être complétés pour assurer l'évaluation et le suivi du respect de la norme en dépenses. Ces rapports annexés aux lois financières pourraient ainsi identifier clairement les raisons expliquant les écarts et redéfinir chaque année la trajectoire prévisionnelle de la comptabilisation de ces écarts par rapport à l'orientation pluriannuelle initialement prévue.

Pour s'assurer du respect de la norme, **un mécanisme de correction** pourrait s'appliquer pour le suivi de la norme en dépenses et l'identification des mesures permettant de s'assurer de son respect. Lorsque des écarts seraient constatés dans l'appréciation des orientations pluriannuelles en dépenses, le Gouvernement exposerait alors les raisons de ces écarts. Il devrait alors présenter les mesures de correction envisagées à l'occasion du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (article 48 de la LOLF)<sup>3</sup>. Il conviendrait de définir les conditions dans lesquelles le mécanisme de correction s'appliquerait (en cas d'écart trop important), afin de conserver un pilotage de la dépense qui reste pluriannuel.

**Enfin, la mise en place d'une clause de sortie ou d'une clause d'adaptation de la norme en dépenses serait nécessaire.** L'application de la norme en dépenses et le recours au mécanisme de correction pourraient en effet être remis en cause en cas de circonstances exceptionnelles, faisant référence, comme pour le TSCG, à des *« faits inhabituels indépendants et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique »*. Cela pourrait correspondre par exemple à la comptabilisation d'une récession économique (un recul du PIB pendant deux trimestres consécutifs).

En l'état, la construction d'une norme en dépenses dans le droit interne, et ses mécanismes associés, ne serait pas contradictoire avec les exigences européennes, mais elle apporterait un autre éclairage par rapport aux dispositions de l'article 3 du TSCG sur l'évolution et le suivi des soldes structurels. Cela reviendrait à superposer un nouveau dispositif à l'armement prévu par les textes européens.

---

<sup>3</sup> Le mécanisme de correction actuel est toutefois peu opérant car il ne peut intervenir qu'ex post, une fois l'écart à la trajectoire pluriannuelle constaté. Le renforcement de la surveillance de la trajectoire de dépenses pourrait se faire à l'occasion de l'examen de l'article liminaire des lois financières, comme le propose la Cour des comptes.

## 1.2. La déclinaison de la norme en dépenses

### 1.2.1. La norme en dépenses du budget de l'État et des opérateurs

Dans le champ de l'État et de ses opérateurs, la définition d'une norme en dépenses au niveau organique devrait conduire à intégrer l'ensemble des dépenses du budget de l'État et de ses opérateurs. Seule l'exclusion des dépenses qui sont par nature non pilotables serait autorisée : la norme en dépenses devrait ainsi conduire à exclure les charges d'intérêt ainsi que la contribution de la France à l'UE, dont le montant est défini par les engagements européens.

L'objectif de la déclinaison de cette norme dans le budget de l'État est de parvenir à **un pilotage plus unifié des dépenses au sein de l'État et de ses opérateurs** et de renforcer ainsi les principes d'universalité et d'unité de la dépense.

Cela supposerait les évolutions suivantes :

- ♦ le renforcement de ces principes pourrait se traduire par une suppression des comptes spéciaux (articles 19 à 24 de la LOLF)<sup>4</sup> et des budgets annexes (articles 16 et 18)<sup>5</sup>, qui conduisent à une fragmentation importante du budget, incompatible avec une vision consolidée. En effet, certains comptes spéciaux ou budgets annexes ne sont utilisés que pour isoler et « sanctuariser » des recettes et/ou des dépenses, sans réelle justification ;
- ♦ l'affirmation d'un pilotage unifié par la dépense et qui évite la fragmentation implique de limiter l'affectation des taxes au sein de la sphère État, au profit de la généralisation d'un financement par dotations budgétaires. Il pourrait donc être envisageable d'ancrer le principe d'interdiction complète de l'affectation d'imposition de toute nature à des tiers (fonds, opérateurs) autres que les collectivités locales et la sécurité sociale ;
- ♦ le développement d'une vision davantage pluriannuelle du budget de l'État de son exécution pourrait aussi conduire à proposer chaque année des plafonds indicatifs de dépenses sur trois années glissantes pour chaque mission ou programme. En contrepartie, une plus grande responsabilisation de la trajectoire pourrait passer par l'augmentation en budgétisation de la réserve pluriannuelle de précaution et de la réserve pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour mieux couvrir les événements impondérables (par exemple les opérations militaires extérieures) ;

---

<sup>4</sup> Les comptes spéciaux retracent diverses opérations ne figurant pas au budget général (env. 239 Md€). La mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF de l'Assemblée nationale indiquait ainsi en 2019 que certains comptes d'affectation spéciale (CAS) sont « *plutôt utilisés pour sanctuariser des dépenses en leur affectant des ressources pérennes, ces dépenses ne différant pas, par nature, des dépenses retracées dans le budget général* ». Plusieurs rapports récents (Milolf, Cour des comptes) recommandent une rationalisation des comptes spéciaux.

<sup>5</sup> Les budgets annexes (env. 2Md€) permettent d'affecter à certains services les recettes qu'ils génèrent par leurs activités marchandes. De nombreux rapports (Cour des comptes, mission d'information sur la LOLF de l'Assemblée nationale) ont constaté leur caractère obsolète, peu justifié voire irrégulier et ont recommandé leur suppression.

- ◆ enfin, la multiplication des niches fiscales et sociales constitue un point de fuite important. Afin de renforcer leur pilotage, les mesures suivantes pourraient être intégrées en loi organique : renforcement du monopole des lois financières dans la définition des niches, bornage dans le temps de l'ensemble des niches<sup>6</sup>, évaluation obligatoire de toute nouvelle niche qui ferait l'objet d'une prorogation, établissement d'un programme pluriannuel d'évaluation des niches fiscales et sociales, voté par le Parlement.

En contrepartie d'un pilotage pluriannuel renforcé, une plus grande liberté et une responsabilisation des gestionnaires serait prévue :

- ◆ l'obligation, de nature organique, de définir des **contrats pluriannuels** entre les principaux directions et opérateurs et le ministère des comptes publics : pour que ces contrats aient du sens et puissent se déployer dans le temps, il serait par ailleurs recommandé de stabiliser les périmètres ministériels et d'éviter qu'ils ne changent en cours de mandature. En cas de dérapage une année donnée, les mécanismes contractuels pourraient prévoir des mécanismes de « rattrapage » les années suivantes. À l'inverse, ces mécanismes pourraient prévoir qu'une direction ou un opérateur plus vertueux puisse conserver une partie des crédits « surnuméraires »<sup>7</sup> ;
- ◆ la suppression au plan juridique de certaines règles de gestion, qui contraignent la gestion de manière infra-annuelle (schéma d'emploi annuel et fongibilité asymétrique, notamment) et peuvent avoir pour effets indirects d'augmenter les dépenses pluriannuelles (ex : la règle du schéma d'emploi, qui peut conduire à externaliser, pour un coût parfois plus élevé, ou encore certains partenariats publics privés qui se sont traduits par des coûts *in fine* plus importants pour le service public<sup>8</sup>).

### 1.2.2. La norme en dépenses dans le champ social

En déclinaison de la norme en dépenses, la LOPGFP pourrait également indiquer spécifiquement **un objectif pour les dépenses sociales**.

Actuellement, l'article 2 de la LOPGFP prévoit seulement que la LPFP fixe l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il conviendrait donc d'aller plus loin dans le périmètre visé, afin que la norme en dépenses couvre l'ensemble des prestations sociales actuellement financées par les différentes administrations publiques (celles financées par l'État, par les ASSO et par les collectivités locales).

---

<sup>6</sup> Depuis 2014, les LPFP prévoient déjà un bornage dans le temps des niches fiscales. Il s'agirait donc de « consacrer » ce principe en loi organique.

<sup>7</sup> Dans une logique de responsabilisation et de simplification, le contrôle du respect de ces contrats pluriannuels devrait relever en première approche des ministères eux-mêmes. Cela permettrait en outre aux ministères et ministres de mieux intégrer la contrainte budgétaire et donc d'amorcer un changement culturel. Ce suivi pourrait ainsi être effectué par les directions des affaires financières (DAF) des ministères, en lien avec les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), voire par des structures hybrides rassemblant les DAF et les CBCM, conformément aux annonces du dernier comité interministériel pour la transformation publique (février 2021).

<sup>8</sup> Cf. Le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les partenariats publics privés (2012) évaluait que plus de la moitié des projets de l'État financés en PPP étaient motivés prioritairement par des motifs budgétaires (notamment un contournement des normes budgétaires annuelles), avec un risque avéré de surpayer un investissement sur le long terme et d'investir dans des projets sur-calibrés.

**L'appréhension globale des politiques de protection sociale est actuellement rendue difficile du fait de cette fragmentation.** Des dépenses de protection sociale ne sont aujourd'hui pas du tout intégrées dans le débat parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). En particulier, l'assurance chômage tout comme les régimes de complémentaires ne sont pas suivis dans les lois financières. La discussion parlementaire sur les dépenses sociales est partagée entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale sans grande clarté.

**Il pourrait ainsi être proposé de faire de la LFSS le lieu de discussion, de prévision et d'évaluation de la protection sociale. À cette fin, ce texte pourrait ainsi mentionner le niveau de dépenses prévues pour l'ensemble de la protection sociale en intégrant, les dépenses sociales qui échappent aujourd'hui au cadre des LFSS (l'assurance chômage et tous les régimes de retraite obligatoire<sup>9</sup>) sans pour autant changer la gouvernance** à laquelle participent les partenaires sociaux.

La LFSS ne faisant que voter des objectifs de dépenses, et non des crédits limitatifs, une identification des prévisions financières de ces régimes pourrait se faire dans les agrégats financiers qui sont votés. Cette vision d'ensemble invite toutefois à l'association de tous les gestionnaires en vue d'atteindre un objectif partagé (cf. conférence nationale des finances publiques).

Dans un objectif de clarification et de pilotage global des dépenses sociales, il conviendrait par ailleurs de transférer dans le champ de la LFSS les prestations sociales actuellement financées par l'État (par exemple, l'AAH, la prime d'activité, l'AME ou bien les aides au logement). Une telle clarification faciliterait nettement les discussions parlementaires, aujourd'hui trop découpées entre les deux lois financières en matière de solidarité.

Enfin, l'identification en LFSS des prestations financées par les collectivités territoriales (RSA, APA, PCH) se pose également, dans la mesure où l'autonomie des collectivités locales est un principe constitutionnel qui doit être respectée. Des pistes pour identifier les dépenses sociales des administrations locales dans les lois financières peuvent être proposées, soit en votant directement les objectifs de dépenses de ces prestations sociales, soit *a minima* en les suivant dans des rapports annexés aux lois financières<sup>10</sup>.

Sur cette base, **la LOLFSS pourrait également prévoir un article liminaire dans les LFSS**, cohérent avec celui des lois de finances, assurant le suivi de l'objectif de dépenses sociales, et déclinant cet objectif dans les différents risques sociaux.

Dans ce cadre, l'ONDAM pourrait s'inscrire dans le cadre d'un **objectif de dépenses publiques de santé**, ce qui conduirait à intégrer plus rigoureusement un suivi du déficit des hôpitaux et non plus des seules dépenses de l'assurance maladie (alternativement, un suivi de la situation financière des hôpitaux pourrait être renforcé dans les annexes).

---

<sup>9</sup> Ce qui implique de supprimer le CAS Pensions et de renvoyer aux dispositions de droit commun de la sécurité sociale le financement des pensions de retraite des fonctionnaires (normaliser le taux employeur, notamment).

<sup>10</sup> La question de l'identification dans les comptes de la sécurité sociale des prestations d'autonomie des collectivités locales s'est posée à l'occasion de la création de la branche autonomie. À ce stade, une annexe consacre une vision consolidée de l'effort national des politiques d'autonomie, intégrant donc les dépenses des départements. D'autres schémas plus intégrateurs ont été évoqués par les rapports de Laurent Vachey et de Dominique Libault (une analyse juridique spécifique a été produite par Nicolas Polge), afin de voter directement les dépenses de prestations d'autonomie des collectivités territoriales en tant qu'elles concourent au financement de la sécurité sociale.

**Le solde global de la sécurité sociale serait bien toujours suivi**, en particulier pour les risques de nature contributive dont le pilotage par un équilibre des recettes et des dépenses reste pertinent. Ce serait le cas des branches retraite, accident du travail et maladies professionnelles (AT-MP) et du risque chômage. Pour les autres dépenses sociales plus universelles (maladie, autonomie, famille, pauvreté) l'identification de sous-soldes n'apparaît pas fondamentale en tant que telle pour leur pilotage, et en conséquence les règles en matière d'affectation des recettes pourraient être considérablement simplifiées : **un fond global de financement** pourrait ainsi être identifié pour rassembler les financements des branches maladie, autonomie et famille ainsi que des prestations luttant contre la pauvreté.

L'objectif d'équilibre de la sécurité sociale, tout comme l'objectif d'équilibre global des finances publiques<sup>11</sup>, est mentionné dans la Constitution<sup>12</sup>, la LFSS devant voter des recettes, des dépenses et donc un solde d'après l'article 34 de la Constitution.

L'articulation de cette exigence d'équilibre avec la définition d'un objectif de dépenses sociales rend d'autant plus nécessaire **la fixation de règles immuables et stables en matière d'affectation de recettes vis-à-vis de l'État**.

Pour cela, il conviendrait, à un niveau juridique adapté :

- ♦ de restreindre de façon numérique le nombre de taxes affectées (40 taxes actuellement), ou de réserver l'affectation fiscale à des recettes ayant par nature un lien avec l'objet de la politique sociale (CSG, forfait social, taxes comportementales et accises, taxe sur les produits pharmaceutiques ou les contrats d'assurance) ;
- ♦ de déterminer une règle d'affectation immuable et non ajustable annuellement de recettes de TVA (attribuer **X pt de TVA** à la sécurité sociale) ;
- ♦ de consacrer au niveau organique la règle de compensation par l'État des exonérations de cotisations et contributions sociales et de responsabiliser les ministères concernés par ces niches en budgétisant ces financements.

### 1.2.3. La norme en dépenses des administrations locales

**Un objectif global de dépenses des collectivités territoriales** serait voté en LFPF et cet objectif pourrait être modulé selon les différentes strates de collectivités territoriales et/ou leurs contraintes spécifiques pour prendre en compte les différences de santé financière et de situation démographique et socio-économique.

Son pilotage devrait reposer sur une logique de contractualisation, garantissant les recettes en cas de maîtrise des dépenses de fonctionnement et prévoyant des reprises financières en cas de dépassement des plafonds de dépenses, selon la logique des contrats de Cahors.

**Les contrats de Cahors pourraient ainsi être étendus dans un nouveau pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales**, dont l'institutionnalisation pourrait être prévue au niveau organique. La logique de ce nouveau pacte financier serait la suivante :

---

<sup>11</sup> Article 34 : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par les lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

<sup>12</sup> Article 34 : Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

- ◆ les contrats garantiraient une trajectoire de dotations de l'État prévisible sur la période de programmation des finances publiques, en contrepartie d'un plafonnement de la croissance des dépenses de fonctionnement ;
- ◆ les contrats pourraient désormais couvrir le plus grand nombre possible de collectivités territoriales (le seuil actuel de 60 M€ qui permet de couvrir 66 % des dépenses de fonctionnement des collectivités pourrait être abaissé) ;
- ◆ les contrats pourraient être étendus plus largement aux budgets annexes, voire aux syndicats des collectivités territoriales concernées ;
- ◆ le suivi des engagements serait différencié par catégories de collectivités pour tenir compte de leurs spécificités ;
- ◆ enfin, un suivi des objectifs pluriannuels de recours à l'emprunt et du stock de dettes pourrait être réalisé pour les collectivités sous contrat et par types de collectivités.

### 1.2.1. Un plancher de « dépenses d'avenir » transverse aux administrations

Si la définition d'une norme en dépenses pluriannuelle doit permettre une plus grande rigueur dans le suivi des objectifs de dépenses, ces objectifs chiffrés ne traduiraient cependant que très imparfaitement la qualité des choix qui seraient pris, notamment au regard de l'efficacité de la dépense sur la croissance économique de long terme et du soutien à des défis d'avenir.

Le cadre organique pourrait ainsi prévoir, au sein de la norme de dépenses, **la fixation d'une orientation pluriannuelle des « dépenses d'avenir », transverses aux administrations.**

Si la définition de cet agrégat pourrait être soumise à de multiples interprétations économiques ou politiques, il paraît potentiellement pertinent d'y intégrer les dépenses suivantes :

- ◆ **certaines dépenses vertes** : le cadre organique pourrait ainsi prévoir une orientation pluriannuelle des dépenses vertes, c'est-à-dire des dépenses ayant un impact favorable sur l'environnement. Conformément à l'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le Gouvernement a annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2021, un rapport sur « l'impact environnemental du budget ». À partir de la grille d'analyse qui a été définie, le montant des dépenses vertes de l'État peut désormais être analysé et suivi. Il pourrait être intéressant d'identifier dans la LPFP un objectif pluriannuel de dépenses vertes, et à l'inverse, de se fixer un objectif de réduction des dépenses ayant un impact défavorable sur l'environnement. Cet exercice pourrait être rendu obligatoire pour l'ensemble de nos finances publiques ;
- ◆ **les dépenses du programme d'investissements d'avenir** : cela conduirait à prévoir un suivi spécifique des dépenses conduisant à des investissements à haute valeur ajoutée et utile à la croissance. Une labellisation de ces investissements serait réalisée dans le cadre du pilotage par le secrétariat général pour l'investissement. À l'inverse, il n'est pas recommandé de suivre l'investissement en tant que tel dans la mesure où cette notion purement comptable est restrictive et qu'il y a par ailleurs des dépenses de fonctionnement qui sont elles aussi à haute valeur ajoutée ;

- ◆ **les dépenses favorables à la valorisation du capital humain** : l'agrégat des dépenses d'avenir pourrait ainsi contenir des dépenses d'éducation, de formation professionnelle et de recherche qui constituent des composantes essentielles de l'investissement dans le capital humain.

Enfin, afin de rendre lisible la répartition des dépenses par grandes fonctions, une classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) a été élaborée par l'OCDE et sert à identifier et comparer entre pays les dépenses affectées à chacune des politiques publiques. Si cet outil ne peut pas se concevoir comme un instrument de pilotage, une meilleure mise en évidence de cette classification permettrait de renforcer la lisibilité par fonction des dépenses, sans préjudice de l'organisation des administrations publiques. **Il pourrait donc être pertinent de disposer, à l'occasion des lois de règlement, d'une lecture des dépenses publiques et de leurs évolutions selon leur fonction, selon la classification COFOG.**

## **2. La refonte de la gouvernance par la création d'une institution budgétaire indépendante et par le renforcement du débat parlementaire**

### **2.1. La création d'une institution budgétaire indépendante de prévision et d'alerte en matière de finances publiques**

Le renforcement de la gouvernance des finances publiques passerait par **la création d'une institution budgétaire indépendante dotée d'un mandat ambitieux et de moyens en propre**, sur le modèle de l'*Office for Budget Responsibility* (OBR) au Royaume-Uni ou du *Congressional Budget Office* aux États-Unis.

Dans ce cadre, il pourrait être proposé de créer au niveau organique une nouvelle instance en remplacement du Haut conseil aux finances publiques, chargée des prévisions et ayant un rôle d'alerte en matière de finances publiques, et qui répondrait au statut d'une institution indépendante. La structure d'un établissement public lui permettrait notamment de disposer d'un budget propre, de déroger à l'obligation d'emploi de fonctionnaires et de recourir à du personnel de droit privé.

Le mandat de cette institution budgétaire serait considérablement élargi par rapport au HCFP et aligné sur les missions pouvant être attribuées aux institutions budgétaires indépendantes existantes dans les autres pays. En particulier :

- ◆ **l'institution budgétaire se verrait confier évaluation de la soutenabilité budgétaire à long terme ; elle aurait la responsabilité de produire de façon indépendante des prévisions macroéconomiques et de finances publiques.** Ces prévisions devraient intégrer différents scénarios macroéconomiques<sup>13</sup> et présenter des trajectoires de dépenses et de recettes toutes administrations publiques<sup>14</sup>, de déficit et de dette. Le Gouvernement serait toujours en capacité de réaliser ses propres prévisions, mais devrait expliciter les raisons pour lesquelles il s'écarte de celles de l'institution budgétaire<sup>15</sup> ;

<sup>13</sup> En faisant varier les hypothèses de croissance du PIB, d'inflation et de taux d'intérêt sur la dette souveraine.

<sup>14</sup> Les trajectoires de dépenses pourraient également être présentées par sphères : État et ses opérateurs, administrations locales, protection sociale.

<sup>15</sup> Dans un schéma alternatif et qui ressemble au cadre pratiqué actuellement, l'institution budgétaire pourrait simplement s'assurer du réalisme de ces prévisions et valider les estimations et hypothèses prises par le

- ◆ **l'institution budgétaire réaliserait les analyses de soutenabilité de la dette et donc les prévisions macroéconomiques de long terme.** Cette compétence est aujourd'hui peu présente dans les instances actuelles et il conviendrait que la nouvelle institution soit chargée chaque année d'un rapport évaluant la soutenabilité de la dette au regard des déterminants budgétaires et économiques. Dans ce cadre, l'institution budgétaire serait notamment chargée d'évaluer l'environnement macro-économique de long terme (croissance potentielle, taux d'intérêt) et d'étudier la sensibilité de la trajectoire de dette aux hypothèses macro-économiques ;
- ◆ **l'institution budgétaire serait chargée du suivi de l'exécution de la trajectoire de finances publiques par rapport à la norme en dépenses pluriannuelle** et de l'identification des risques d'écart à la trajectoire en cours d'année. **Elle serait chargée du respect des engagements européens** et notamment de l'activation du mécanisme de correction du TSCG. Elle aurait un rôle de comité d'alerte dans le respect de la norme en dépenses et en cas d'écart des trajectoires par rapport aux règles européennes ;
- ◆ **l'institution budgétaire serait chargée de l'évaluation préalable de l'impact des réformes à impact financier proposées par le Gouvernement ou, sur option par le Parlement,** à la fois l'impact financier à moyen terme (horizon 5 ans) et l'impact sur la croissance potentielle (coefficient multiplicateur) ;
- ◆ L'institution budgétaire aurait enfin la responsabilité de veiller à la cohérence entre la trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques et les lois de **programmation pluriannuelles sectorielles**. Il y a actuellement une obligation de conformité en LPPF.

Compte tenu de cet ensemble de missions, la nouvelle institution budgétaire se substituerait au HCFP, ce qui suppose une évolution du cadre organique. Dans le champ social, une articulation serait à définir (dans les liens d'autorité, dans les missions, dans les modalités de nomination des dirigeants ou dans la vérification de la cohérence des travaux) avec les structures qui ont déjà pour mandat la constatation de la situation et la réalisation de prévisions financières: c'est spécifiquement le cas de la Commission des comptes de la sécurité sociale et du comité d'alerte de l'ONDAM, ainsi que du COR et du HCAAM dont une partie du mandat traite des prévisions financières.

Au sein de l'institution budgétaire, des formations spécifiques, selon les dépenses publiques étudiées pourrait être prévue (protection sociale, collectivités locales, environnement, etc.), avec une consultation en tant que de besoin des parties prenantes de ces politiques.

Cette autorité devrait dans l'idéal être portée par le Parlement avec une nomination des membres de direction à temps plein par les présidents des deux chambres, sur avis des commissions des finances et commissions des affaires sociales. Le choix de ce modèle dépend de la volonté du Parlement de se doter de ce type d'outil ou non.

Si le Parlement ne souhaitait pas s'en saisir, une seconde option consisterait à la positionner à mi-distance entre le Parlement et l'Exécutif, à l'instar de l'OBR britannique. Dans ce cas de figure, deux schémas sont envisageables.

---

Gouvernement. Toutefois, dans ce schéma moins ambitieux, elle n'aurait pas la capacité de réaliser des évaluations du coût des réformes (cf *infra*) et l'objectif de transparence ne serait pas pleinement atteint puisqu'elle n'aurait pas la capacité de rendre publics tous les sous-jacents des trajectoires.

- ◆ le premier consisterait à partir du haut conseil des finances publiques existant, sans en changer les principes de gouvernance mais en élargissant son mandat. et en adaptant corrélativement son organisation ;
- ◆ un second schéma, plus novateur, consisterait, en s'inspirant des pratiques observées à l'étranger à créer une institution nouvelle, du type autorité administrative indépendante, qui se substituerait au HCFP et serait dirigée par des membres indépendants exerçant cette fonction à temps plein. Les membres de direction pourraient être nommés conjointement par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, à l'instar de ce qui se pratique pour les autorités administratives indépendantes, comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) par exemple.

Dans ce deuxième schéma, il conviendra de prévoir pour cette institution indépendante une gouvernance nouvelle et innovante. Un collège pourrait être proposé avec 9 membres : 3 membres dont le président nommés par le Président de la République sur avis conforme des commissions des finances et affaires sociales des deux chambres du Parlement ; 3 membres nommés par le Président de l'Assemblée Nationale et 3 membres nommés par le Président du Sénat. Afin de préserver les membres de toute pression politique, l'ensemble des membres serait nommé pour un mandat de 6 ans incompressible, et, pour démettre un membre de ses fonctions, un vote conforme de l'Assemblée et du Sénat serait requis.

L'institution budgétaire établirait ses trajectoires et analyses en toute indépendance grâce à ses équipes en propre avec des profils d'horizons différents<sup>16</sup>. **Son fonctionnement serait assuré en autonomie vis-à-vis de l'État.** Elle pourra consulter largement (directions et opérateurs, partenaires sociaux, parlementaires, associations représentatives des collectivités territoriales, secteur privé) et présenter ses travaux aux parties prenantes, dans le cadre d'une **conférence nationale des finances publiques convoquée régulièrement** (cf. *infra*).

**La nouvelle institution fonctionnerait selon un principe de transparence totale :** publication en ligne de toutes ses productions, publication de ses échanges avec les parties prenantes, publicité des débats et mise à disposition des outils (maquette financière) ayant servi à réaliser les projections de finances publiques.

## 2.2. Un débat plus transparent, un Parlement aux prérogatives accrues

### 2.2.1. Le calendrier parlementaire

En début de quinquennat, le Gouvernement devrait consacrer un temps plus important à la définition de ses orientations pluriannuelles, et donner une part plus grande à la définition du cadre au sein de la LPFP. Avec l'objectif de disposer d'une vision consolidée des finances publiques, **une commission spéciale composée de membres de la commission des finances et de la commission des affaires sociales pourrait examiner le projet de LPFP.**

---

<sup>16</sup> Conformément aux meilleures pratiques internationales, les membres des équipes techniques devraient impérativement être à temps plein et avoir une expérience préalable dans le domaine des prévisions économiques et budgétaires (direction du Trésor, direction du Budget, INSEE, Banque de France, économistes de profession, direction de la sécurité sociale, etc.).

Pour consacrer ce temps en début de mandature, il pourrait être proposé **d'adapter le calendrier de vote du budget pour la première année** en le décalant de plusieurs mois afin d'accorder un temps plus long à la discussion et au vote de la loi de programmation.

Dans le même esprit, se donner du temps de réflexion en début de quinquennat sur la stratégie des finances publiques pourrait se matérialiser par **une conférence nationale des finances publiques**, associant les collectivités locales, les partenaires sociaux et des citoyens. Celle-ci pourrait se réunir une seconde fois à mi-parcours de la mandature.

À l'issue des premiers mois de travaux et de consultation, la LPFP synthétiserait les grandes priorités financières de la nouvelle majorité, en fixant les trajectoires de finances publiques pour les cinq prochaines années. Cela présenterait en outre l'intérêt d'apporter de la prévisibilité aux personnes physiques et morales.

Chaque année, les projets de lois financières seraient présentés en insistant surtout sur la cohérence avec les objectifs consolidés. Pour cela, **le ministre chargé des comptes publics** pourrait être le ministre qui non seulement **prépare mais aussi présente** au Parlement l'intégralité du budget de l'État tandis que les ministres chargés de la sécurité sociale présenteraient le budget de la sécurité sociale (modification de l'article 38 de la LOLF).

Une meilleure coordination entre les lois financières pourrait être affirmée, principalement en **articulant davantage le calendrier de dépôt du PLF et du PLFSS**. Cela impliquera un avancement du dépôt du PLFSS au plus tard le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre.

La meilleure articulation du champ État avec le champ sécurité sociale passerait par la mise en évidence de **la politique des prélèvements obligatoires et en intégrant davantage l'analyse des niches et en organisant un débat au Parlement sur ce sujet**. Cela impliquerait de fusionner le tome II de l'Évaluation des voies et moyens annexée au PLF sur les niches fiscales et l'annexe V du PLFSS sur les niches sociales, et à fusionner le jaune budgétaire sur les relations État – sécurité sociale avec l'annexe VI du PLFSS.

### 2.2.2. **Transparence et évaluation**

**Le débat parlementaire devrait davantage se saisir des enjeux d'évaluation des finances publiques.** Cela devrait passer par un temps plus important consacré aux lois de règlement afin de procéder aux évaluations des comptes et du suivi de la trajectoire.

Pour cela, il conviendrait d'intégrer dans la loi organique un temps spécifique plus important dédié à l'évaluation, en sanctuarisant le **« printemps de l'évaluation »** et donnant lieu à un débat sur l'exécution des lois financières.

Enfin, ce printemps de l'évaluation permettrait d'identifier clairement l'écart entre l'exécution annuelle des comptes et la norme en dépenses prévue dans la LFPP, et pourrait s'assurer de l'atteinte des objectifs de politiques publiques (suivi des indicateurs, analyse des politiques publiques par classification COFOG).

À cet égard, dans une vision consolidée des finances publiques, il conviendrait d'intégrer les dépenses sociales à ce printemps de l'évaluation, en définissant **une loi de résultats de la sécurité sociale**, qui serait votée en même temps que la loi de règlement du budget de l'État afin de disposer d'une vision consolidée (la loi de règlement du budget de l'État pourrait être rebaptisée en loi de résultats). Cette loi de résultats donnerait lieu à une meilleure appréhension des indicateurs (rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale).

Sur la base des analyses qui seraient faites par la nouvelle institution budgétaire, les lois de résultats seraient l'occasion d'**un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité permettant d'ancrer le cadre financier pluriannuel dans une vision de long terme**.

Les lois de « résultat » pourraient aussi **intégrer le vote du compte général de l'État, tout comme celui de la sécurité sociale**, afin de mieux intégrer la dimension patrimoniale.

En matière d'évaluation, **un programme pluriannuel de revue des dépenses pourrait être décidé et suivi par le Parlement**. La LOPGFP pourrait donner une double initiative du Gouvernement du Parlement sur ces questions. Ce programme d'évaluation concernerait toutes les dépenses<sup>17</sup>. Ces évaluations et revues de dépenses pourraient être conduites, selon les cas, par la Cour des comptes, les inspections interministérielles, France Stratégie.

---

<sup>17</sup> Les revues de dépenses précédentes se sont essentiellement focalisées sur les dépenses de l'État, qui ne constituent qu'un tiers des dépenses publiques.