

Vers une meilleure gouvernance des finances publiques ?

Mercredi 8 octobre 2014

Le présent flash analyse le projet de loi de programmation des finances publiques (PJLPFP) pour la période 2014-2019 présenté la semaine dernière, notamment dans sa dimension « gouvernance ».

1. Origine et impact des premières lois de programmation relatives aux finances publiques

Le PJLPFP 2014-2019 est le quatrième projet de loi de programmation depuis la **réforme constitutionnelle** issue de la loi du 23 juillet 2008. Contrairement aux deux premières lois, qui s'inscrivaient dans un cadre souple, la LPFP 2012-2017 a été votée fin 2012 à la suite de la signature au niveau européen du **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** (TSCG) le 2 mars 2012 qui fixe un **objectif à moyen terme** (OMT) de **déficit structurel** au plus égal à **- 0,5 % du PIB**. Déclinant le traité, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a introduit plusieurs évolutions en droit français : 1) elle dispose que les lois de programmation fixent l'objectif de solde structurel et la trajectoire pour y parvenir ; 2) elle institue un Haut conseil des finances publiques (HCFP), chargé de veiller au respect de cet objectif et d'émettre un avis sur les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers ; 3) elle introduit un **mécanisme de correction** en cas d'écart « important »¹ à la trajectoire. Le HCFP est en charge d'identifier les écarts entre l'exécution et la prévision : en cas d'**écart « important »**, le Gouvernement doit expliquer les causes de ce dernier et (sauf « circonstances exceptionnelles »²) prendre des mesures de correction au plus tard dans le prochain texte financier (PLF/PLFSS) afin de revenir sur la trajectoire de solde structurel initialement prévue par la loi de programmation au plus tard **dans les deux ans** suivant la constatation de l'écart. La loi de règlement de l'année 2013 a constitué une première épreuve pour ce mécanisme : le HCFP a en effet détecté un écart « important » de trois fois supérieur à la limite (1,5 point de PIB) et constaté que les mesures inscrites dans le collectif budgétaire de l'été 2014 (0,2 point de PIB) ne corrigeaient que peu cet écart. En fixant une nouvelle trajectoire, le PJLPFP 2014-2019 officialise donc le fait que ce dernier ne sera pas résorbé.

2. Une confirmation des instruments existants et quelques nouveautés

Au-delà de la fixation de la nouvelle trajectoire des comptes publics, le PJLPFP prévoit plusieurs mesures en faveur de la **gouvernance** des finances publiques, dont certaines existaient déjà : mise en réserve des crédits sur les dépenses de l'Etat (0,5 % des crédits de personnel, 6 % des autres dépenses) et de l'assurance-maladie (0,3 % de l'ONDAM), affectation des surplus de recettes au désendettement, évaluation socio-économique des projets d'investissement publics. D'autres sont nouvelles : instauration d'une revue des dépenses publiques, mise en place d'une conférence des finances publiques sur l'ensemble du champ des administrations, encadrement du recours aux taxes affectées, amélioration de **l'information et du contrôle** du Parlement sur, d'une part, l'évolution des dépenses de **personnels des établissements de santé** et, d'autre part, les **perspectives financières de l'assurance-chômage** et introduction d'un **objectif d'évolution de la dépense publique locale** (ODEDEL). Ces deux derniers points méritent une attention particulière : en effet, tous deux procèdent du constat que certains pans de l'action publique ne sont pas directement maîtrisables par le Gouvernement du fait de leurs spécificités institutionnelles (gestion paritaire dans le cas des régimes de retraite complémentaire et d'assurance-chômage, libre administration des collectivités locales). Pourtant, leur appartenance au périmètre des comptes publics exige une association étroite afin qu'ils intègrent dans leur gestion les contraintes s'appliquant aux dépenses directement pilotées par l'Etat. L'UNEDIC bénéficie ainsi d'une garantie de l'Etat pour ses emprunts obligataires tout en conservant une large autonomie dans ses décisions : en l'absence de cette garantie, le

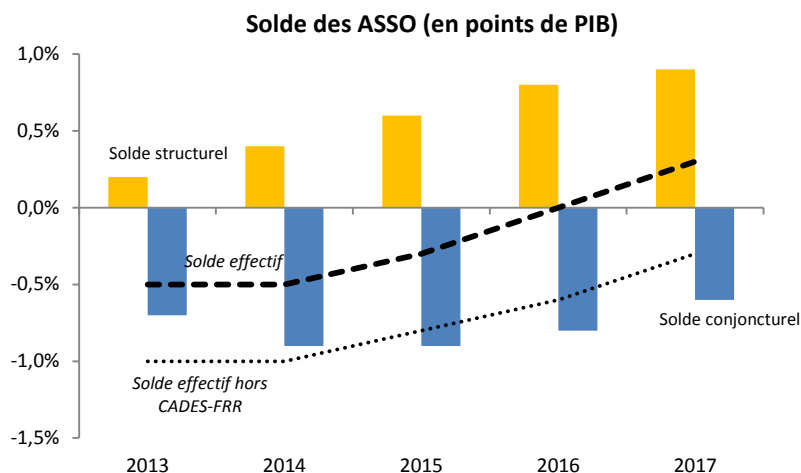
¹ Supérieur ou égal à 0,5 point de PIB sur une année ou au moins 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives.

² Extrait de l'article 3 du TSCG : « (elles) font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique (...), pour autant que l'écart temporaire (...) ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

taux d'emprunt appliqué au régime serait vraisemblablement plus élevé, même si cela pèserait *in fine* sur le déficit public. S'agissant des collectivités locales, l'introduction de l'**ODEDEL** constitue une **nouveauté intéressante** qui pourrait toutefois s'avérer **peu contraignante** en pratique : en effet, comme l'indique l'évaluation préalable de l'article 11, « *cet objectif est strictement indicatif. Dans le respect du principe de libre administration consacré par la Constitution, il ne permet, ni ne vise, en aucun cas à contraindre les dépenses locales* ». Or cette question est centrale du point de vue de la gouvernance des finances publiques : en effet, les normes de dépenses existantes (zéros « volume » et « valeur » pour les dépenses de l'Etat, ONDAM sur les dépenses de santé) ont rencontré un certain succès pour freiner la progression des dépenses correspondantes grâce à la crédibilité de la contrainte. Il en est ainsi du « comité d'alerte » sur l'ONDAM, dont l'avis peut contraindre les caisses d'assurance-maladie à proposer des mesures de redressement en cas de risque « sérieux » de dépassement.

3. Une protection sociale « structurellement excédentaire » ?

Dans le rapport annexé au PJLPPF, le Gouvernement détaille la trajectoire de solde par type d'administration. Pour les administrations de sécurité sociale (ASSO), la trajectoire fait apparaître un **excédent structurel des comptes sociaux** qui attire l'attention. En effet, dans une telle situation, la théorie économique indique que le déficit existant (de nature « conjoncturelle ») sera résorbé une fois que l'activité économique repartira : de ce fait, il n'y a pas lieu d'ajuster les comptes par des mesures nouvelles.



Source : Afep à partir du PJLPPF 2014-2019.

Comment réconcilier cet excédent affiché avec l'effort de 20Md€ d'économies que prévoit le Gouvernement entre 2015 et 2017 sur le champ social ? Au sens du périmètre maastrichtien, les administrations de sécurité sociale (ASSO) incluent le régime général de sécurité sociale, les régimes complémentaires de retraite, l'assurance-chômage, les hôpitaux publics ainsi que la **Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)** et le **Fonds de réserve des retraites (FRR)**. Contrairement à la plupart des autres institutions du périmètre ASSO, ces deux dernières entités n'administrent pas un risque (ex : versement de prestations, pensions...) et assurent un rôle essentiellement financier auprès de la protection sociale : en comptabilité nationale, leurs dépenses sont donc limitées et largement inférieures à leurs recettes (CRDS, fractions de CSG et de prélèvement social sur les revenus du capital...). Equivalente à + 0,5 point de PIB, la « clé » CADES+FRR introduit donc une perturbation dans la présentation des résultats qui joue également sur le solde structurel.

Sensiblement étoffée au cours de la période récente, la gouvernance des finances publiques doit permettre aux pays européens de réduire leur endettement afin de le rendre plus soutenable. Au-delà de la question des instruments utilisés, dont la sophistication croissante s'accompagne parfois de sérieuses fragilités méthodologiques (calcul du solde « structurel »), se pose celle de la cohérence entre les règles mises en place et la volonté politique des gouvernements dans un contexte macroéconomique difficile.