

FAC • UNIVERSITÉS

# EXOS LMD

# FINANCES PUBLIQUES 2014-2015

**22** exercices corrigés

**Damien CATTEAU**

**2<sup>e</sup> édition 2014-2015**

À jour des lois de finances rectificatives pour 2014 (LFR et LFRSS)

 *Gualino*

lextenso éditions

# Déficit et endettement publics

*Nota : Depuis 1992 et le Traité de Maastricht, les finances publiques s'inscrivent, au niveau national, dans un périmètre contraignant en termes de maîtrise de l'endettement et du déficit publics. Dans ce contexte, finances de l'État, locales et sociales doivent converger afin de respecter les critères fixés par ce Traité. Très concrètement, cet équilibre est perçu au travers de deux dominantes : le déficit public qui doit être contenu à hauteur de 3 % du PIB et l'endettement public qui doit être contenu à hauteur maximum de 60 % du PIB. Ces critères sont le reflet d'une discipline budgétaire imposée aux États membres, au moyen, le cas échéant, de sanctions.*

*Mais depuis la fin des années 1970, la France est en déficit public systématique et la crise financière amorcée en 2008 a sonné le glas du respect des critères de Maastricht, très largement dépassés aujourd'hui. La mise en place du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, signées le 2 mars 2012, constitue à ce titre une énième tentative pour imposer une certaine discipline au pays de l'Union européenne.*

## Sujet : Dissertation

*Sujet : Quels sont les outils pour lutter contre les déficits publics excessifs ?*

### **Intérêt du sujet**

*Les sujets portant sur le déficit public et l'endettement sont monnaie courante en matière de Finances publiques tant la problématique du déficit public excessif et de l'explosion de la dette est un sujet au cœur des Finances publiques et l'est d'autant plus à ce jour, sous l'impact de la crise financière et du traitement européen de ce problème (traité du 2 mars 2012).*

*Ici, plutôt que d'envisager le problème du déficit et/ou de l'endettement en lui-même, ce qui appelle à des développements somme toute assez descriptifs, il est plutôt envisagé une réflexion sur le traitement de la dette envisagé au niveau des outils de lutte contre les déficits publics excessifs. Le sujet est d'autant plus intéressant qu'il permet*

*d'appréhender certains dispositifs plus ou moins récents dans leurs effets pratiques avec la nécessité de mettre en avant, pour le candidat, un esprit d'analyse précis et rigoureux.*

### **Construction du plan**

*La construction du plan dépend essentiellement de l'approche du candidat sur les outils. Il apparaît néanmoins indispensable d'évoquer ici la LOLF, considérée aux origines du texte, trop souvent, et à tort ou à tout le moins de manière excessive, comme une solution au problème des déficits excessifs. Le sujet étant assez vaste, il n'apparaît pas inopportun de consacrer toute une partie à ce problème et d'évoquer notamment deux séries de dispositions ayant un impact présumé sur la dépense à savoir la démarche de performance (efficacité de la dépense) et les outils de maîtrise de la dépense (fongibilité et régulation budgétaire entre autres). Pourtant, force est de constater que ces outils ont démontré leur relative inefficacité. La lutte contre le déficit public excessif passe en effet d'une part par une meilleure programmation à moyen terme d'un retour à l'équilibre, objet de nombreuses réformes ou tentatives de réformes ces dernières années, et d'autre part, par une volonté effective de réduction des dépenses publiques, dont la rigidité constitue la véritable clé du problème.*

*Dès lors, il est pertinent au niveau de l'articulation générale de mettre en avant le réel impact que peut avoir la LOLF sur la maîtrise des dépenses en expliquant néanmoins son caractère limité, par conception, à une optimisation des dépenses, ce qui permet dans un second temps de développer les outils plus « percutants » et mieux adaptés à la situation des finances publiques que sont la programmation pluriannuelle et la révision des politiques publiques.*

### **Introduction**

*Dans l'introduction, il peut tout d'abord être utile de replacer le sujet dans son contexte conceptuel et « historique », et ce d'autant plus que le déficit et la dette, en eux-mêmes, seront assez peu abordés durant les développements. Ainsi, il apparaît nécessaire de définir les notions de déficit et de dette publique en mettant en avant l'apparition et l'évolution de la dégradation des finances publiques qui constitue non seulement le contexte dans lequel s'insère le sujet mais en définit également les enjeux. Ces derniers peuvent d'ailleurs être utilement mais sommairement (pour ne pas empiéter sur les développements) complétés par les enjeux d'actualités portant sur le sujet (notamment le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012) avant de procéder, plus classiquement, à la justification et à l'annonce du plan autour d'une problématique définit en fonction de ces enjeux.*

### **Développements**

*S'agissant des développements, le traitement de ce sujet doit tenir compte de plusieurs écueils possibles. En premier lieu, il apparaît que le sujet appelle à des développements particulièrement denses puisque le candidat est censé mettre en avant un nombre assez important de mécanismes et ce d'autant plus s'il ne limite pas le traitement du sujet aux seules innovations de la LOLF (ce qui serait d'ailleurs une erreur, comme il l'a été mentionné ci-dessus). Ainsi, il apparaît indispensable de bien synthétiser les mécanismes évoqués en les reliant à la problématique retenue et d'éviter également de tomber dans la tentation, qui peut être grande notamment s'agissant de la LOLF, d'évoquer d'autres innovations qui, non sans impact sur le problème du déficit, n'ont pas d'incidence directe sur celui-ci (on pense par exemple, au droit d'amendement, à la*

*revalorisation de la loi de règlement ou encore à l'évolution des contrôles) ou ne correspondent pas véritablement à des « outils » au sens strict (principe d'équilibre, principe de sincérité par exemple). Par ailleurs, si le même souci d'économies doit présider à l'évocation, dans la seconde partie, des mécanismes visant à renforcer la programmation pluriannuelle d'un retour à l'équilibre, il faut surtout prendre garde dans la dernière partie du devoir à la nature un peu « délicate » du lien direct et évident entre l'effectivité d'une procédure de révision des politiques publiques et la question de la volonté politique d'enrayement de la dépense. Malgré une souplesse qui sera admise notamment au titre de la conclusion, le candidat devra faire néanmoins très attention à maintenir une appréciation et une analyse qui s'inscrit bel et bien dans l'approche juridique du problème mis en avant.*

### Corrigé

En 2005, le rapport Pébereau sur l'évolution de la dette publique venait « tirer la sonnette d'alarme » sur le niveau d'endettement public français, principalement dû à un recours systématique depuis 1970 au déficit public, allant par ailleurs croissant. En effet, la dette publique, c'est-à-dire l'ensemble des dettes contractées par les administrations publiques, les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale est alimentée chaque année par le déficit public, solde négatif résultant de l'excédent, en fin d'exercice budgétaire, du montant des dépenses par rapport à celui des recettes. Depuis le milieu des années 1970, les budgets successifs sont adoptés en déficit et exécutés avec un déficit par ailleurs souvent supérieur à celui qui était initialement envisagé.

La situation était d'autant plus préoccupante qu'en 1992, le Traité de Maastricht a imposé des critères encadrant le déficit et la dette publics, dans le cadre d'une discipline budgétaire imposée aux États membres, principalement pour maintenir la cohérence de la zone euro. Ainsi, l'ancien article 104 TCE (devenu après le Traité de Lisbonne l'article 121) impose en effet un déficit public inférieur à 3 % du PIB et une dette publique inférieure à 60 % de ce même PIB. Or, on le sait, la France est aujourd'hui bien au-dessus de ces limites avec un déficit qui peine à passer sous la barre des 4 % (plus de 7 % en 2009-2010) et une dette publique qui ne cesse de s'accroître et qui dépasse très largement le seuil imposé par le Traité (dette publique notifiée supérieure à 93 % en 2013).

Alors que ces problèmes de déficits publics excessifs, et donc d'endettement de moins en moins soutenable, touchent une grande partie des pays de l'Union européenne, celle-ci tente de renforcer la discipline budgétaire par la mise en place du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, signée le 2 mars 2012 avec pour objectif une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ce pacte vient fixer un objectif à moyen terme d'équilibre des budgets des administrations publiques, limitant le déficit structurel (hors conjoncture) à 0,5 % du PIB et impose une trajectoire pluriannuelle permettant d'atteindre l'objectif d'équilibre ainsi imposé.

Mais s'agissant en réalité uniquement d'un encadrement « externe » du niveau de déficit pour chaque État membre, la question reste entière, et propre à chacun des pays concernés, de savoir comment réduire efficacement ce niveau de déficit public pour remplir les objectifs fixés par ce nouveau pacte. Pour la France, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, introduisant une culture de performance dans le budget de l'État et modernisant en profondeur la procédure budgétaire,

apparaissait aux yeux de nombreux observateurs comme l'instrument privilégié de lutte contre les déficits publics. Or, si la LOLF a bel et bien mis en place des outils pour mieux maîtriser la dépense, l'évolution du déficit depuis 2006 démontre parfaitement les limites de ces outils (I) et la nécessité de se tourner vers une programmation volontaire et maîtrisée de retour à l'équilibre (II).

## **1 • LA LOLF : UN OUTIL LIMITÉ DE LUTTE CONTRE LES DÉFICITS**

La LOLF, après son adoption, a été considérée, sans doute à tort, comme un instrument de lutte contre les déficits à raison des innovations profondes qu'elle portait s'agissant de la mesure de l'efficacité de la dépense (A) et des outils de maîtrise de celle-ci qu'elle consacrait (B). La dégradation du déficit depuis 2006 a clairement montré les limites de cet outil qui dans sa conception n'était pas destiné à remplir cet objectif.

### **A - Un outil ciblé de rationalisation de la dépense**

La principale innovation de la LOLF a été de mettre en place une culture de la performance qui en réalité se matérialisait par le passage d'un budget par poste de dépenses à une budgétisation orientée par la performance. Ainsi, la mise en place d'une nouvelle nomenclature, dite MPA (pour Missions – Programmes – Actions), visait à placer la dépense non plus dans une optique de moyens (nomenclature par nature comptable) mais bien dans une optique de finalité (nomenclature par destination des crédits). Ainsi, la réflexion autour de la finalité de la dépense, matérialisée par la construction des missions et des programmes, devait-elle permettre des économies structurelles dans le cadre d'une réflexion sur les politiques publiques prises en charge par l'État. Or, en réalité, cette démarche n'a pas été réellement entreprise dès lors qu'en réalité, les travaux de mise en œuvre de la LOLF n'ont principalement consisté qu'à opérer une transition, une simple transformation, du budget présenté selon l'ancienne nomenclature comptable vers la nouvelle nomenclature. En somme, la démarche de « révision des programmes » est une démarche complémentaire, mais bel et bien autonome, dont l'ineffectivité a privé d'effet la mise en place du budget par programmes en matière de réduction de la dépense.

Par ailleurs, l'aspect le plus visible de la mise en place de la budgétisation orientée par la performance se situe au niveau de l'introduction d'une démarche de performance, matérialisée, très concrètement, par la fixation d'objectifs de performance, mesurés par des indicateurs et des valeurs cibles, pour chacune des actions (et donc en liaison avec les crédits affectés à chacune de ces actions) du budget. Il s'agissait donc bel et bien de mesurer la performance de l'administration et, par prolongement, sans doute excessif d'ailleurs, de mesurer l'efficacité de la dépense. En particulier, la mesure de performance devait porter sur trois éléments : l'efficacité socio-économique, la qualité du service et l'efficience, cette dernière étant d'ailleurs directement « connectée » à la question de la recherche d'économies. La Justification au Premier Euro, associée à cette démarche de performance, et fondée sur le calcul du coût complet des actions, devait permettre de mesurer de l'efficacité de la dépense et d'optimiser les coûts.

Mais justement, au final, faut-il considérer la démarche de performance non pas comme un outil visant à trouver des postes d'économies budgétaires mais plutôt comme un outil de rationalisation, d'optimisation de la dépense. En clair, si la démarche de performance, principalement axée d'ailleurs sur l'action administrative, sur l'impact des politiques publiques et non sur la dépense, permet d'opérer des arbitrages qui ne sont pas sans incidence sur la bonne utilisation de deniers publics, elle ne peut jouer que sur des montants limités, sans commune mesure avec le montant excessif des dépenses surabondantes par rapport aux recettes qui servent à les financer.

## **B - Un outil limité de maîtrise de la dépense**

---

La loi organique a pourtant également eu pour objectif, cette fois directement, de mettre en place des outils de maîtrise de la dépense qui pouvaient avoir un impact, là encore sans doute surestimé, sur la maîtrise du déficit public. Mais, une fois de plus, on constatera que dans leur conception, ces outils ont plus une finalité d'optimisation « fine » de la gestion budgétaire que le caractère d'outils de lutte contre la dépense publique.

Ainsi, en premier lieu, l'une des innovations qui a le plus été mise en avant, a été l'introduction de ce que l'on a appelé la fongibilité « asymétrique » des crédits. La fongibilité est en réalité issue de l'application du principe de spécialité et des dispositions de l'article 7 de la loi organique. Ce dernier fait du programme l'unité de spécialisation des crédits et donc la répartition en titres (suivant une nomenclature comptable maintenue et complémentaires à la nouvelle nomenclature par destination) est indicative. Ainsi, à l'intérieur des programmes, les crédits sont fongibles et il est loisible au gestionnaire de réaffecter à sa discrétion les crédits d'un titre à l'autre ; la fongibilité étant « asymétrique » par le fait que les dépenses de personnel (titre 2) constituent un plafond d'emploi et qu'il est donc impossible de réaffecter des crédits des autres titres vers le titre 2 (l'inverse étant possible). Or, cette fongibilité était, dans l'esprit des observateurs, source d'économies dès lors que les marges de manœuvre dégagées en cours de gestion auraient pu désormais être réaffectées à des dépenses insuffisamment alimentées sans avoir recours à un décret d'avance qui aurait inévitablement augmenté le niveau des dépenses totales. Et pourtant, dans les faits, la pratique du fléchage de crédits mais surtout la rigidité de la dépense est telle que les marges de manœuvre ainsi dégagées sont particulièrement réduites et là encore sans commune mesure avec le niveau des dépenses entraînant la situation de déficit. La fongibilité est donc bel et bien un outil d'optimisation de la gestion et non pas d'économies budgétaires.

Dans le même ordre d'idée, la LOLF a consacré, notamment dans son article 14, une pratique préexistante de régulation budgétaire qui vise à mettre en réserve une partie des crédits, qui vont être « gelés » au début de l'exercice (notamment par le biais des contrôleurs budgétaires) avant d'être « dégelés » si l'exécution est conforme aux prévisions initiales ou au contraire annulées s'il est constaté un dérapage des dépenses. Or, on constatera que la mise en réserve des crédits porte généralement sur un montant de l'ordre de 6 à 8 Md€ dont la totalité ne sera d'ailleurs pas annulée. Il suffit de rapprocher ce montant, bien qu'assez important, des 75 Md€ de déficit constaté en 2013 pour comprendre que l'impact de la régulation budgétaire sur la maîtrise du déficit est plutôt limité. Là encore, par conception, la régulation budgétaire n'est en réalité pas

un outil d'économies budgétaires mais un simple outil de pilotage du solde budgétaire. Il vise notamment et simplement à permettre de maintenir (avec parfois une efficacité relative) le déficit à un niveau qui ne serait pas trop dégradé par rapport à l'objectif initial en cas de dérapage imprévisible des dépenses.

Notons enfin, pour mémoire, que la première modification de la loi organique, par la loi organique du 12 juillet 2005, devait également insérer dans la LOLF un mécanisme de réaffectation des surplus de recettes constatés en cours d'exécution, dont l'utilisation, en application de l'article 34-10° de la LOLF, doit être envisagée dès la loi de finances initiale et concrètement utilisé pour tenter de réduire le déficit. Il va de soi que cette mesure si elle participe sans aucun doute à la maîtrise du déficit, ne permet pas à lui seul de lutter efficacement contre ce dernier, les surplus de recettes constatés en cours d'années n'étant ni systématiques ni suffisantes à couvrir le montant du déficit. Ainsi, la LOLF si elle apparaît comme un outil de rationalisation et d'optimisation des dépenses publiques, n'est ni dans sa conception, ni dans son application, un outil efficace de lutte contre les déficits publics excessifs et ne saurait donc soustraire les pouvoirs publics à la nécessité de mettre en place une programmation volontaire et maîtrisée de réduction des dépenses.

## **2 • LA NÉCESSITÉ D'UNE PROGRAMMATION VOLONTAIRE ET MAÎTRISÉE**

---

La stratégie de lutte contre les déficits publics excessifs nécessite non seulement des outils adaptés notamment en termes de planification pluriannuelle de retour à l'équilibre (A) mais également une politique volontaire de réduction de la dépense publique (B).

### **A - La pluriannualité au service de l'objectif d'équilibre**

---

C'est une évidence, presque triviale, le niveau de déficit public a atteint un niveau tel qu'il n'est pas concevable d'envisager une politique de retour à l'équilibre qui ne s'inscrirait pas dans une stratégie à moyen terme voire à long terme. Ainsi, il apparaît de plus en plus indispensable de dépasser le cadre annuel de programmation budgétaire pour développer de manière effective les outils de programmation pluriannuelle.

Certes, ce constat a été bel et bien intégré par le constituant de 2008. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ainsi mis en place, ou plutôt remis au goût du jour, les lois de programmation des finances publiques qui, globalisées (c'est-à-dire tenant compte de l'ensemble des secteurs des finances publiques) s'inscrivent, selon l'article 34 de la Constitution dans un « objectif d'équilibre des comptes publics ». Néanmoins, le dispositif semble insuffisant et a d'ores et déjà montré ses limites pratiques. La loi de programmation 2009-2012 avant même son adoption définitive était déjà obsolète et en réalité la conception même de cette loi de programmation révèle des lacunes à raison de son manque de normativité et surtout d'une absence d'articulation avec les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Conscient de cette lacune fondamentale, le Gouvernement Fillon, sous l'impulsion du président de la République avait alors envisagé un « durcissement » du mécanisme

dans le cadre d'un projet de loi constitutionnelle du 17 mars 2011 relatif à l'équilibre des finances publiques. Ce projet envisageait de remplacer les lois de programmation par des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Celles-ci ne se différenciaient par réellement dans leur objet des lois de programmation, se bornant à définir une trajectoire de retour à l'équilibre. Elles innovaient en revanche par un mécanisme ambitieux (mais quelque peu complexe) d'articulation avec les lois financières qui devaient, selon le dispositif envisagé, respecter cet objectif à peine de censure par le Conseil constitutionnel. Quoi qu'il en soit, le projet, bien qu'adopté en termes identiques par les deux chambres du Parlement, n'a pas été soumis à ratification et a été abandonné à la suite de l'élection du Président François Hollande.

Dans le cadre de la mise en œuvre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012, le Gouvernement Ayrault adopte une position plus médiane par le vote de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui, sans revenir sur le principe des lois de programmation, va en renforcer son contenu et l'encadrement de l'objectif d'équilibre des comptes publics dans lesquels elles s'inscrivent et renforcer l'articulation de cette loi de programmation avec les lois financières. La limite assez évidente de ce dispositif est qu'il se base sur la mise en place d'un Haut Conseil des Finances publiques. Celui-ci devra surveiller la mise en application du dispositif au seul moyen d'avis rendus publics qui apparaissent d'ores et déjà peu contraignants. Il est sans doute un peu tôt pour mesurer la pertinence de ce mécanisme mais quoi qu'il en soit ces dispositifs successifs attestent bien de la nécessité de renforcer la dimension pluriannuelle de la programmation budgétaire qui doit par ailleurs nécessairement se coupler d'une révision des dépenses volontaire.

## **B - L'impérative révision des dépenses**

---

Au-delà d'une meilleure visibilité à moyen terme de la stratégie de recours à l'équilibre, c'est la question même des moyens qui s'impose comme la question clef d'un enrayerement de cette logique de déficit public permanent qui prévaut depuis les années 1970. L'équation est simple : le déficit, qui est en fait le solde des opérations budgétaires, est la différence entre les recettes et dépenses qu'elles servent à financer. La réduction du déficit suppose donc soit une augmentation des recettes soit une diminution des dépenses. Or, on ne le sait maintenant depuis très longtemps, les marges de manœuvre en matière de recettes sont très réduites, la France étant l'un des pays avec le taux de prélèvements obligatoires des plus élevés. D'un autre côté, le niveau de dépense est également l'un des plus élevés au monde (57,1 % du PIB en 2013). Il importe donc impérativement de réduire ces dépenses publiques.

Comme il l'a été évoqué précédemment, la réduction drastique des dépenses publiques ne peut trouver de solution dans la simple rationalisation des dépenses mise en œuvre par la LOLF ni même par le biais de simple outil de gestion optimisée de la dépense en cours d'exercice. Il est nécessaire de réduire de manière importante le train de vie de l'État, d'opérer une véritable révision des dépenses. Il apparaît ainsi inévitable de s'inspirer des pays étrangers ayant mis en place de telles démarches et ayant ainsi pu, à l'instar du Canada avec la procédure d'examen des dépenses publiques, réduire considérablement leur déficit. Plus concrètement, cet examen des dépenses doit utilement s'opérer sous couvert d'un réexamen des missions et des programmes, sur la base

d'une réflexion sur la prise en charge des politiques par l'État. On notera d'ailleurs que dans ce cadre, si une telle révision des programmes pourrait très utilement s'appuyer sur les outils mis en œuvre par la LOLF, en prenant pour base la construction de la nomenclature axée sur les politiques publiques, et en s'appuyant sur la démarche de performance pour mesurer l'efficacité de la prise en charge par l'État, elle constitue bel et bien une démarche complémentaire mais autonome.

Une telle démarche a pu voir le jour en 2007 à l'issue de l'élection à la présidence de la République de Nicolas Sarkozy qui a souhaité mettre en place la fameuse Révision Générale des Politiques Publiques, couramment désignée par son acronyme RGPP, avec pour objectif une réflexion sur la pertinence de la prise en charge des politiques publiques et la réduction des dépenses. Même si quelques réalisations concrètes ont pu voir le jour à la suite de ces travaux (citons par exemple la fusion de la direction générale des impôts et de la direction de la comptabilité publique ou la simplification de la gouvernance en matière de sécurité), force est de constater l'échec de cette procédure. La RGPP sans doute trop déconnectée des démarches inspirées par la LOLF, et procédant d'un mode de fonctionnement quelque peu opaque, s'est très rapidement focalisée sur des réformes ponctuelles portant sur des services ou des procédures plutôt que sur une réflexion plus globalisée sur les politiques publiques. À la fin de l'année 2012, le gouvernement de J.-M. Ayrault enterre donc la RGPP et lance un nouvel outil au service de la Réforme de l'État, la Modernisation de l'Administration Publique (MAP). Il est pourtant encore difficile de mesurer les changements de méthode entre la RGPP et la MAP et ainsi d'envisager que ce « nouvel outil » permettra de réussir à rationaliser la dépense, là où la RGPP a manifestement échoué à le faire.

Il n'en demeure pas moins que depuis les stratégies ministérielles de réforme en 2002 à la Révision Générale des Politiques Publiques en 2007 en passant par les audits de modernisation de 2005, la France a appris à maîtriser la méthodologie nécessaire à la mise en place d'une telle démarche de réexamen des dépenses, s'appuyant sur les outils de la performance utilisés depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006. Il reste finalement aujourd'hui à mettre en application l'élément essentiel au succès d'une telle démarche à savoir la volonté politique d'utiliser ces outils au-delà du simple diagnostic pour effectivement réduire massivement le niveau des dépenses publiques qui apparaît comme le facteur déterminant de la lutte contre les déficits publics excessifs.