



Michel Camdessus et Renaud Guidée

Une règle budgétaire

En France, une commission propose de fixer une règle pour remettre le pays sur la voie de l'équilibre budgétaire

LA FRANCE, confrontée aux mêmes inquiétantes perspectives budgétaires à long terme que la plupart des pays avancés, a créé au début de 2010 un groupe de travail de haut niveau chargé de concevoir un dispositif de redressement budgétaire basé sur une règle, afin de réaliser l'équilibre inscrit en 2008 dans la constitution.

Le groupe de travail, présidé par Michel Camdessus, ancien Directeur général du FMI, comprenait 15 membres : 4 parlementaires, 7 hauts fonctionnaires (dont Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France) et 4 universitaires.

Pour assurer la viabilité de la dette, en ramenant les ratios de déficit et d'endettement à des niveaux prudents, il ne suffit pas d'interrompre les mesures de stimulation prises pendant la récente crise économique. Comme dans d'autres pays avancés, les budgets futurs devront faire face au coût croissant des retraites et des dépenses de santé d'une population vieillissante (voir «Le long terme est proche» dans ce numéro). Si la grande réforme en cours du système français de retraite constitue une réponse partielle, la règle proposée par le groupe de travail devrait être un complément indispensable.

En France, les règles contribuent à la discipline budgétaire. Elles incluent le *Pacte de stabilité et de croissance* — accord qui plafonne déficits et dettes publics dans l'UE — et des règles nationales de dépenses qui prohibent toute hausse annuelle en volume des charges courantes des administrations.

Mais, selon une récente étude (FMI, 2009) prise en considération par le groupe de travail, les règles de dépenses, quelle que soit leur efficacité, «ne sont pas liées directement à l'objectif de viabilité de la dette, car elles n'exercent pas de contrainte sur les recettes». Le groupe de travail a cherché à combler cette lacune du système actuel en concevant une règle de portée globale qui engagerait les autorités sur des objectifs à moyen terme et donnerait des outils permettant d'opérer les ajustements nécessaires.

La principale disposition a pour but de garantir que le budget voté chaque année soit conforme à l'objectif ultime d'équilibre. Pour réaliser celui-ci, le groupe de travail a suggéré que le législateur adopte une loi-cadre de programmation pluriannuelle, qui lierait les futures lois de finances annuelles

en fixant des *étapes* qu'elles devraient atteindre pour aboutir à l'ajustement final.

Toutefois, la règle budgétaire doit être assez souple pour réagir aux chocs et permettre au gouvernement d'éviter les mesures procycliques. Chaque étape pourrait correspondre à un solde structurel résultant des recettes et des dépenses anticipées. Mais cette méthode se heurte à des obstacles. D'abord, le solde structurel est une estimation, et non un chiffre réel. Il résulte du calcul de l'*écart entre production et potentiel*. De plus, les révisions du PIB antérieur peuvent modifier les estimations courantes de l'écart et compromettre la capacité de se conformer constamment à la règle.

Ensuite, il peut être difficile d'estimer l'élasticité des recettes, c'est-à-dire leurs réactions aux variations du cycle conjoncturel. Comme l'indiquait l'étude du FMI, «le fait que l'effet sur les

La règle proposée engagerait les autorités sur des objectifs à moyen terme et donnerait les outils permettant d'opérer les ajustements nécessaires.

recettes des cycles de profits des entreprises et de prix d'actifs ne soit pas bien appréhendé par les variations de la production pose un problème important. Cet effet pouvant être significatif, on devrait en principe en tenir compte. Mais, comme l'ajustement est délicat, il n'est pas effectué systématiquement.»

C'est pourquoi le groupe de travail a suggéré de dissocier la composante *non discrétionnaire* du solde structurel — la part des dépenses et des recettes non contrôlée par le législateur — dont l'incidence de l'élasticité instable des recettes. En revanche, la règle s'appliquerait aux recettes et aux dépenses sensibles aux mesures *discrétionnaires*. Ce système s'inspire de travaux antérieurs de Duchêne et Lévy (2003) ainsi que de Guyon et Sorbe (2009), du Trésor français.

La règle lierait le législateur sur ce qu'il peut contrôler. Le rendre responsable de ce dont il a la maîtrise devrait favoriser l'appropriation et l'application de la règle. Pour qu'elle joue sur l'élément discrétionnaire de la variation du solde structurel, il faut isoler les facteurs indépendants du législateur, mais aussi ceux qui dépendent du cycle conjoncturel, généralement qualifiés de *stabilisateurs automatiques*. Selon le Pacte de stabilité et de croissance, ce sont les recettes fiscales et les indemnités de chômage. Elles échapperaient donc à la règle. Mais celle-ci s'appliquerait au réglage fin de la fiscalité : si la variation annuelle des rentrées d'impôts résultant de la législation en vigueur ne peut être considérée comme le résultat de décisions économiques, il n'en va pas de même pour les amendements qui en modifient le montant, toutes choses égales par ailleurs.

Pour englober toutes les mesures structurelles discrétionnaires, la trajectoire obligatoire doit porter à la fois sur le coût ou le produit net de nouvelles lois fiscales et sur la totalité des charges, à l'exception de l'indemnisation du chômage. On appréhende les actions structurelles pour mettre les budgets successifs sur la voie de l'équilibre.

La règle guiderait non seulement la loi de finances annuelle, mais aussi son application et les réactions aux déviations. On mettrait en place une procédure de surveillance de l'exécution, afin de détecter rapidement tout dérapage significatif en cours d'exercice : des amendements spécifiques ramèneraient alors le budget sur la voie définie initialement. Si des écarts étaient constatés en fin d'année, le groupe de travail propose de durcir automatiquement les objectifs d'étape numériques applicables aux budgets futurs.

L'engagement des autorités conditionne la crédibilité, l'efficacité et la viabilité de la règle. Le groupe de travail se composait des présidents et des rapporteurs généraux des commissions des finances, de l'Assemblée nationale et du Sénat, c'est-à-dire de membres de la majorité et de la minorité. Ils ont unanimement accepté d'inscrire la règle proposée dans une législation supérieure, montrant qu'ils partageaient la connaissance des défis à venir, le sens du devoir et la volonté d'agir.

Une loi de responsabilité budgétaire votée par le Parlement français en 2001 avait déjà recueilli un large accord. En durcissant ses règles, la France démontrera clairement son engagement en faveur du redressement et de la discipline budgétaires. ■

Michel Camdessus, ancien Directeur général du FMI, a présidé la commission pour l'équilibre budgétaire; Renaud Guidée a fait fonction de Secrétaire général.

Bibliographie :

Duchêne, Sandrine, et Dan Lévy, 2003, «Solde structurel et effort structurel : un essai d'évaluation de la composante discrétionnaire de la politique budgétaire», Ministère de l'économie, document de travail de la DGTPE, n° 2003/18 (Paris).

Fonds monétaire international, Fiscal Affairs Department, 2009, «Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances», IMF Policy Paper (Washington: December 16).

Guyon, Thibault, et Stéphane Sorbe, 2009, «Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques», Ministère de l'économie, document de travail de la DGTPE, n° 2009/13 (Paris).

2010

Fonds monétaire international/Groupe de la Banque mondiale
A S S E M B L É E S A N N U E L L E S

WASHINGTON, OCTOBRE

Programme de séminaires

7-9 octobre

Prospérité pour tous

Décideurs, dirigeants financiers et chercheurs de haut niveau examineront comment pérenniser la croissance et le développement et mettre en place un système de gouvernance économique qui profite à tous

La séance du 8 octobre sur la prospérité mondiale sera télévisée sur la BBC (BBC World Debate)
Pour plus d'information :
www.worldbank.org/pos



Partenaire média :

