



Faut-il inscrire le retour à l'équilibre des finances publiques dans la Constitution ?

2 mai 2011

Le gouvernement propose au Parlement de voter en juin 2011 une nouvelle révision de la Constitution : réécrire son article 34 pour rendre plus contraignant « l'objectif d'équilibre des comptes des finances publiques » que celle-ci comporte depuis la révision de juillet 2008.

Cette révision tire-t-elle les bonnes leçons de la dernière crise financière^[1] ? Ce ne sont ni le laxisme des politiques budgétaires ni l'envolée des dépenses publiques qui en sont responsables. La crise, causée par les déséquilibres financiers internationaux, par dysfonctionnements des marchés financiers, a rendu nécessaire le gonflement des déficits et des dettes publiques dans tous les pays capitalistes développés. Elle a montré la nécessité d'une politique budgétaire active. Ce n'est pas en fermant les hôpitaux que l'on peut espérer guérir les malades.

Faut-il un objectif d'équilibre des finances publiques ?

Aucune théorie économique ne prouve qu'un solde public nul soit optimal ou même réalisable. D'une part, selon « la règle d'or des finances publiques^[2] », il est légitime de financer les investissements publics par l'emprunt. Selon ce point de vue, c'est le budget de fonctionnement des administrations publiques qui doit être en équilibre. Dans le cas français, ceci justifie un déficit public structurel de l'ordre de 2,4 % du PIB. D'autre part, un certain niveau de dette publique est nécessaire : les institutions financières (assurances, fonds de pension), les banques centrales et certains ménages, veulent détenir des actifs financiers sans risque, que seuls les Etats peuvent émettre. Si le niveau de dette publique désiré est de l'ordre de 60 % du PIB, le niveau moyen d'avant la crise, et que la croissance tendancielle est de 4 % en valeur, le déficit public structurel doit être, là aussi, de l'ordre de 2,4 % du PIB. De plus, le niveau de dette public désiré a sans doute augmenté dans la période récente puisque les ménages, échaudés par la crise, désirent détenir moins d'actifs risqués et que le développement de l'épargne retraite rend nécessaire la détention d'actifs publics.

La plupart des pays de l'OCDE ont en permanence un certain déficit public. Par exemple, depuis 1974, l'Allemagne n'a eu un solde public positif que deux années (1989 et 2007) sur 37 ; les Etats-Unis que trois années (1998, 1999 et 2000). Ce n'est pas un signe de laxisme généralisé ; c'est que le solde budgétaire compatible avec un niveau satisfaisant de demande est généralement négatif. Faut-il faire figurer dans la Constitution un objectif d'équilibre irréalisable et contraire à la théorie économique ?

Enfin, l'objectif de la politique économique doit être de maintenir un niveau de demande satisfaisant, celui qui permet la production la plus forte possible compatible avec la stabilité des prix. En période de faible demande, l'idéal serait de diminuer les taux d'intérêt pour impulser l'investissement des entreprises et des ménages, et ainsi de maintenir le niveau d'activité. Mais, quand ce n'est pas possible, soit que les taux d'intérêt soient déjà à un plancher, soit que le pays, comme la France, n'ait plus la maîtrise de ses taux d'intérêt du fait de son appartenance à la zone euro, le déficit public devient nécessaire^[3] ; devoir respecter alors une norme arbitraire, de dette ou de déficit public, ne peut se faire qu'au détriment de l'activité. Depuis 1999, l'expérience du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a montré que ces normes arbitraires ne sont ni respectables, ni respectées. Faut-il en rajouter d'autres ?

^[1] Pour une analyse de la Crise, voir : « [La globalisation financière en crise](#) », Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, Revue de l'OFCE, n° 110, octobre 2009.

^[2] Enoncée par Paul-Leroy-Beaulieu dans son Traité de la science des finances (1891).

^[3] De même qu'un excédent peut être nécessaire en période de trop forte demande.

Une loi-cadre contraignante, ou pas ?

Le gouvernement a souhaité mettre sur pied un dispositif relativement contraignant, mais qui ne paralyse pas totalement la politique économique. Il s'est vite rendu compte qu'il est difficile d'utiliser explicitement le concept de « croissance potentielle », vu le flou sur sa mesure^[4]. Le dispositif mis en place par le projet de loi constitutionnelle est donc compliqué. Les gouvernements devront faire voter des lois cadres d'équilibre des finances publiques. Celles-ci^[5] devraient couvrir au moins trois ans et comporteraient, année par année, un plafond de dépenses publiques et un montant de mesures nouvelles en matière de recettes (indépendamment de la conjoncture). Une hausse des dépenses par rapport à la trajectoire annoncée ne serait possible qu'accompagnée d'une hausse équivalente des recettes permanentes. Le gouvernement devrait s'engager, en début de période, sur un scénario intangible comportant, année après année, une réduction du déficit structurel (les dépenses publiques moins les recettes corrigées de la conjoncture). Il devrait indiquer une date de retour à l'équilibre structurel des finances publiques. Le Conseil constitutionnel pourrait censurer une loi de finances, qui ne serait pas conforme à la loi cadre en vigueur, c'est-à-dire qui comporterait un *effort budgétaire* trop faible par rapport à celui de la loi-cadre.

Ce projet soulève plusieurs difficultés :

- Il impose aux gouvernements futurs de se fixer un objectif d'équilibre du solde public.
- Il continue à reposer implicitement sur une trajectoire de croissance potentielle, qui est nécessaire pour évaluer l'effort en matière de dépenses et l'évolution tendancielle des recettes. Par exemple, une croissance de 1 % l'an des dépenses publiques en volume correspond à un *effort budgétaire* de 0,25 point de PIB si la croissance potentielle est évaluée à 1,5 % l'an ; à un *effort* de 0,75 point si elle est évaluée à 2,5 % l'an.
- Il demande au Conseil constitutionnel de trancher sur des questions délicates, telles que celle de déterminer si l'*effort budgétaire* correspond bien à ce que la loi-cadre prévoyait, alors que la mesure de l'effort inclus dans une loi budgétaire est délicate et dépend d'évaluations contestables de la croissance potentielle, de l'impact du niveau d'activité sur les recettes comme de l'impact des nouvelles mesures.
- Que se passera-t-il si la croissance de l'année en cours ou celle de l'année prochaine se révèlent beaucoup plus faibles que celles prévues dans la loi-cadre en vigueur ? En principe, le gouvernement ne devrait pas avoir le droit de prendre des mesures de soutien discrétionnaire. La loi-cadre imposerait ainsi à la politique budgétaire de se limiter au jeu des stabilisateurs automatiques. Or ceux-ci ne peuvent à eux seuls stabiliser l'économie. Supposons que le taux de prélèvement obligatoire soit de 50 % et la propension à dépenser de 1. Une chute *ex ante* de 10 des dépenses privées, sans politique budgétaire active, induit une baisse de 20 de l'activité et un déficit public de 10. Une politique expansionniste active, qui compense la baisse de la demande privée en augmentant de 10 les dépenses publiques, aboutit au même déficit, mais permet d'éviter la baisse de la production. Elle serait interdite selon le projet de loi. Celui est basé sur une théorie implicite et fautive : il faut laisser jouer les stabilisateurs automatiques, mais il faudrait interdire les politiques budgétaires discrétionnaires de soutien de l'activité. Fin 2008, le FMI, le G20 et la Commission européenne ont demandé aux pays d'entreprendre de telles politiques discrétionnaires. Faut-il les interdire deux ans après ? En fait, telle que la loi constitutionnelle est rédigée, le gouvernement pourra toujours faire voter une nouvelle loi-cadre avant le vote du budget annuel. Le risque est surtout de compliquer encore la procédure budgétaire, d'autant plus que la loi-cadre s'ajoute et ne remplace pas le PSC que la France doit envoyer aux instances européennes.

A l'impossible, nul n'est tenu

L'expérience du PSC a montré qu'il est vain d'annoncer une trajectoire sur 4 ou 5 ans des finances publiques, indépendamment de la conjoncture économique. En novembre 2007, le gouvernement avait annoncé un déficit structurel réduit à 0,6 point de PIB en 2011, objectif pratiquement réaffirmé en décembre 2008 (voir tableau). En janvier 2010, l'objectif pour 2011 est passé à un déficit structurel de 4 points. De toute évidence, ce creusement du déficit était nécessaire compte tenu de la crise. Mais que se serait-il passé si le budget avait été corseté par une loi-cadre votée en 2008 ? Le gouvernement regrette-t-il d'avoir soutenu l'activité en 2009, de ne pas avoir été contraint à rester passif ?

[4] Voir le rapport de la Commission Camdessus : [Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques](#), juin 2010.

[5] dont le contenu doit être précisé par une loi organique

Les programmes de stabilité français de novembre 2007 à mars 2011

En points de PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solde public (11/07)	-2,4	-2,3	-1,7	-1,2	-0,6	0,0	-
Solde structurel (11/07)	-2,2	-2,1	-1,6	-1,1	-0,6	0,0	
Solde public (12/08)	-2,7	-2,9	-3,9	-2,7	-1,9	-1,1	
Solde structurel (11/08)	-2,7	-2,4	-2,7	-1,4	-0,7	0,0	
Solde public (01/10)		-3,4	-7,9	-8,2	-6,0	-4,6	-3,0
Solde structurel (01/10)		-3,1	-5,8	-5,8	-4,0	-2,8	-1,6
Solde public (03/11)	-2,7	-3,3	-7,6	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0

Une gestion plus rigoureuse des finances publiques est cependant nécessaire

Si le projet de loi constitutionnelle est dangereux du point de vue de la gestion macroéconomique, l'objectif d'inscrire les finances publiques dans un cadre de moyen terme est légitime. Dans le passé récent, les gouvernements successifs ont traité avec une certaine désinvolture les recettes publiques, en multipliant les niches fiscales ou sociales. Selon le [Rapport sur la situation des finances publiques](#) (Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, avril 2010), les mesures de réduction des recettes publiques ont représenté 2,8 points de PIB de 1997 à 2008, annulant pratiquement l'amélioration du solde public qu'aurait dû provoquer la gestion rigoureuse des dépenses. Ainsi, des mesures comme l'allègement du barème de l'impôt sur le revenu (en 2001-2002 puis en 2006), la suppression de l'imposition des plus-values mobilières après six ans de détention, le bouclier fiscal et l'allègement de l'ISF, la loi TEPA (exonération des heures supplémentaires, déductibilité des intérêts d'emprunts, réduction des droits de succession), la baisse du taux de TVA sur la restauration et la réforme de la taxe professionnelle, ont pu être prises sans être explicitement financées. Toutefois, ce cadre ne devrait pas interdire que, si nécessaire, les gouvernements mettent en œuvre des mesures de soutien à l'activité, qui pourraient être explicitement fléchées comme temporaires et conjoncturelles. Ce cadre ne devrait pas comporter de contraintes numériques arbitraires sur les déficits ou les dettes. Inscrire la politique budgétaire dans un cadre cohérent de moyen terme est une question de volonté politique, du gouvernement et du Parlement. Elle ne peut être résolue par une nouvelle rédaction de l'article 34 de la Constitution, qui risque de compliquer et même de paralyser la politique budgétaire.

Une forte pression

Les propositions législatives de la Commission sur le renforcement du PSC et le « Pacte pour l'euro plus » veulent imposer à tous les pays de la zone d'inclure de telles règles dans leur Constitution. De toute évidence, les instances européennes n'ont pas tiré les bonnes leçons de leur gestion défectueuse de la zone euro d'avant la crise, gestion qui se polarisait sur des normes rigides de finances publiques et non sur une coordination précise des stratégies macroéconomiques[6], et qui a permis le gonflement des disparités en Europe.

Les partisans de règles rigoureuses agitent la menace des marchés financiers et des agences de notation. Un pays qui n'inclurait pas de telles normes dans sa Constitution perdrait son AAA. Les marchés financiers n'accepteraient de prêter à des taux acceptables qu'à des pays qui s'engageraient à ne plus avoir besoin d'emprunter. D'un côté, les pays qui accumulent de fortes réserves de change (la Chine, les pays producteurs de pétrole), les fonds de pension, les compagnies d'assurances veulent détenir des masses énormes d'actifs publics ; de l'autre, ils refuseraient de prêter aux pays qui ont des besoins de financement, du moins sans de fortes primes de risques. Ils refuseraient que leur accumulation d'actifs liquides ait une contrepartie en termes de dette. De telles exigences contradictoires ne peuvent que paralyser l'économie mondiale.

[6] Voir « [Finances publiques, sorties de crise](#) », Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, Revue de l'OFCE, n° 116, janvier 2011.

Certains économistes^[7] demandent à la France d'en faire plus : ils réclament que la loi-cadre, votée en début de législature, détermine « les grands paramètres de la politique budgétaire pour une période de cinq ans », comme s'il était possible de faire une politique économique rigide sans tenir compte de l'évolution annuelle, conjoncturelle ou structurelle. Ils réclament « la correction des écarts passés » : il faudrait, en 2013 ou 2014, compenser les déficits excessifs de 2009-2010, sans tenir compte de la conjoncture effective durant ces années là ; il faudrait mettre en place un « Conseil des finances publiques indépendant » qui évaluerait la politique budgétaire suivie. Mais qui choisirait les experts ? Selon quels critères jugeraient-ils ? En cas de ralentissement de la croissance, imposeraient-ils une politique plus restrictive (pour respecter, coûte que coûte, l'objectif de réduction du déficit public) ou accepteraient-ils une politique plus expansionniste (pour soutenir l'activité) ? L'objectif doit-il être de discipliner les finances publiques en réduisant aveuglément les déficits ou de remettre en cause une évolution économique (la globalisation financière, le désir de nombreux pays d'accumuler des excédents, la déformation de la distribution des revenus) qui rend ces déficits nécessaires pour soutenir l'activité ?

Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

[7] Tels Laurence Boone et Jean Pisani-Ferry : [Comment discipliner les finances publiques](#), Telos, 17 avril 2011.