3ème CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TterritorIAL

SESSION 2012

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité :

Finances publiques et économie financière

# EPREUVE N° 11

Durée : 4 h
Coefficient : 4

**SUJET :**

**Le Président du Conseil régional doit intervenir prochainement en table-ronde au congrès des Maires. Il vous demande de lui rédiger une note sur la pratique de la programmation dans les finances publiques, ses objectifs et ses conséquences sur les finances locales notamment.**

**DOCUMENTS JOINTS**


| | | |
|---|---|---|
| **Document n° 1** | **Tableau 1**<br>Les trois dernières phases de la mis en place de l'Union économique monétaire<br>Commission des Communautés européennes – Ministère de l'économie et des finances 2001 | **Page 3** |
| | **Tableau 2**<br>Les critères de la convergence<br>Commission des Communautés européennes – Ministère de l'économie et des finances 2001 | |
| **Document n° 2** | Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<br>Articles 54 et 55 | **Page 5** |
| **Document n° 3** | Surveillance des politiques budgétaires<br>Commission des Communautés européennes – Avril 2012 | **Page 7** |
| **Document n° 4** | Nouvelle gouvernance des finances publiques : loi de programmation et budget pluriannuel (2009-2011) de l'Etat<br>MINEFI-COLLOC | **Page 10** |
| **Document n° 5** | Avis 2011/2012 au nom de la Commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2012<br>Tome XVIII, Relations avec les collectivités territoriales, Bernard SAUGEAY, extrait | **Page 11** |

| | | |
|---|---|---|
| **Document n° 6** | Le gouvernement programme une réduction des dotations de l'Etat aux collectivités jusqu'en 2016<br>Thomas BEUREY, Localtis.info – Caisse des dépôts | **Page 13** |
| **Document n° 7** | Le programme de stabilité 2012-2016 prévoit 2 milliards d'économie pour les collectivités locales<br>Mairie-Info – 13 avril 2012 | **Page 15** |
| **Document n° 8** | Rapport 2009/2010 au nom de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012<br>AN – M. Gilles CARREZ | **Page 16** |
| **Document n° 9** | Rapport 2010/2011 d'information au nom de la commission des finances sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, n° 456, SENAT, M. Philippe MARINI | **Page 22** |
| **Document n° 10** | Péréquation horizontale, des critères à parfaire pour mieux redistribuer<br>La gazette des communes – 20 juin 2011 | **Page 26** |
| **Document n° 11** | Rationaliser le coût des ses impressions, c'est possible<br>La gazette des communes – 27 juin 2011 | **Page 28** |
| **Document n° 12** | Evaluation : un outil précieux mais toujours aussi peu utilisé<br>La gazette des communes – 22 août 2011 | **Page 29** |
| **Document n° 13** | Budgets 2011, un plan de 10 millions d'euros économies dans l'Aube<br>La gazette des communes – 6 juin 2011 | **Page 30** |
| **Document n° 14** | Circulaire du 30 mars relative à la préparation des projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2013<br>Direction du budget – Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat | **Page 32** |
| **Document n° 15** | Intelligence économique et collectivités territoriales : des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires – Extraits<br>Rémy FEVRIER, Patrice RAYMOND<br>Ellipses, 264 p, décembre 2010 | **Page 34** |
| **Document n° 16** | Rapport 2011/2012, avril 2012, au nom de la commission des finances sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, SENAT, Mme Nicole PICQ | **Page 42** |


**NOTA :**

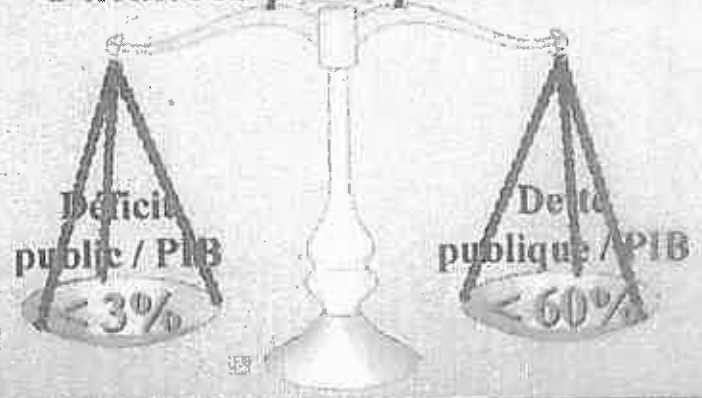
- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.




Document n° 1 : Tableau 1.

# LES CRITERES DE CONVERGENCE

## *Finances publiques saines*




## *Stabilité des prix*




## *Stabilité des changes*

***Respect pendant deux ans des marges normales de fluctuation prévues par le SME sans dévaluation de la monnaie***

## *Stabilité des taux d'intérêt*




Document n° 1 : Tableau 2.

## Document n° 2 : LOLF, Articles 54 et 55

**Article 54**
**Sont joints au projet de loi de règlement :**

**1° Le développement des recettes du budget général ;**

**2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;**

**3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant, pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ;**

**4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :**

***a)*** **Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;**

***b)*** **La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;**

***c)*** **La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au *e* du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;**

5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;

6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

7° Le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

**Article 55**

Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

## Document n° 3 : Commission des Communautés européennes, Surveillance des politiques budgétaires, *Avril 2012*

**Surveillance des politiques budgétaires :**

Le présent règlement vise à surveiller et à coordonner les politiques budgétaires des États membres. Il s'agit de mesures préventives afin d'assurer la discipline budgétaire nécessaire pour le bon fonctionnement de l'Union Européenne. Le règlement concerne aussi bien les États membres ayant adopté la monnaie unique que ceux qui n'y participent pas encore.

**ACTE**

Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique.

**SYNTHÈSE**

Le présent règlement constitue le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Il vise à surveiller et à coordonner les politiques budgétaires des États membres afin d'assurer de manière préventive la discipline budgétaire au sein de l'Union Européenne. À cette fin, le règlement prévoit un semestre européen au début de chaque année pour aider les États membres à mettre en place des politiques budgétaires saines. Les États membres soumettent à la Commission des programmes de stabilité (pour les États membres participant à l'euro) et des programmes de convergence (pour les États membres en-dehors de la zone euro) dans lesquels ils adoptent un objectif budgétaire à moyen terme. Ces programmes sont évalués par la Commission et font l'objet de recommandations du Conseil, spécifiques à chaque Etat.

**Semestre européen pour la coordination des politiques économiques :**

Le semestre européen est une période de six mois au cours de laquelle les politiques budgétaires des États membres sont examinées. Au début du semestre, le Conseil identifie les grands défis économiques de l'Union européenne (UE) et adresse aux États membres des orientations stratégiques sur les politiques à suivre.

Par la suite et sur la base de ces orientations, les États membres établissent:

- leurs programmes de stabilité ou de convergence en vertu du présent règlement;
- leurs programmes de réforme nationaux, conformément aux grandes orientations des politiques économiques et aux lignes directrices pour l'emploi;

A la fin du semestre européen et après l'évaluation de ces programmes, le Conseil adresse des recommandations à chaque État membre. En s'appuyant sur l'avis de la Commission, le Conseil fait ainsi part de ses évaluations avant que les États membres n'établissent leurs budgets définitifs pour l'année suivante.

**Objectifs budgétaires à moyen terme :**

Chaque État membre a un objectif de déficit à moyen terme concernant sa position budgétaire, défini en termes structurels. Les objectifs à moyen terme varient selon les États membres: ils sont d'autant plus exigeants que le niveau de la dette et le coût estimé du vieillissement de la

population sont élevés. Les objectifs à moyen terme se situent pour les États membres qui ont adopté l'euro et pour les États membres participant au MCE II au-dessus de - 1 % du PIB. L'objectif à moyen terme d'un État peut être revu lorsqu'une réforme structurelle majeure est mise en œuvre ou bien tous les trois ans, à l'occasion de la publication de projections permettant une actualisation du coût estimé du vieillissement de la population.

**Surveillance multilatérale: les programmes de stabilité et de convergence :**

Les programmes de stabilité et de convergence servent de base à la surveillance multilatérale du Conseil de l'UE. Prévue par l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'UE, cette surveillance doit prévenir, à un stade précoce, l'apparition des déficits excessifs des administrations publiques et promouvoir la coordination des politiques économiques. Chaque *État membre soumet un programme de stabilité (pour les États membres participant à l'euro)* ou de convergence (pour les États membres en-dehors de la zone euro) au Conseil de l'UE et à la Commission.

***Les programmes de stabilité ou de convergence comprennent :***

- l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi que la trajectoire d'ajustement conduisant à la réalisation de cet objectif, le solde des administrations publiques en pourcentage du PIB, l'évolution prévisible du ratio d'endettement public, la trajectoire de croissance prévue pour les dépenses publiques, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, et une évaluation chiffrée des mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes. De plus, les programmes de convergence énoncent les relations entre ces objectifs et la stabilité des prix et des taux de change ainsi que les objectifs à moyen terme de la politique monétaire ;

- des informations relatives aux passifs implicites liés au vieillissement et aux engagements conditionnels (telles que les garanties publiques) susceptibles d'avoir une incidence majeure sur les comptes des administrations publiques;

- des informations sur la cohérence des programmes avec les grandes orientations des politiques économiques et les programmes de réforme nationaux;

- les principales hypothèses concernant les perspectives économiques qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation des programmes de stabilité et de convergence (croissance, emploi, inflation et autres variables importantes);

- une évaluation et une analyse détaillée des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique prises ou envisagées qui sont pertinentes pour réaliser les objectifs du programme;

- *une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses* économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette ;

- le cas échéant, les explications d'un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

Les programmes de stabilité et de convergence sont présentés tous les ans au cours du mois d'avril. Les États membres les rendent publics.

**Examen des programmes de stabilité et de convergence :**

Sur la base des évaluations effectuées par la Commission et le Comité économique et financier, le Conseil examine les objectifs budgétaires à moyen terme présentés par les États membres dans leurs programmes. *Il* vérifie notamment:

- si l'objectif budgétaire à moyen terme se fonde sur des hypothèses économiques réalistes;
- si les mesures prises ou envisagées sont suffisantes pour atteindre l'objectif budgétaire;
- *si l'État concerné, lors de l'évaluation de la trajectoire d'ajustement, procède à* l'amélioration annuelle de son solde budgétaire, tenant compte des variations conjoncturelles;
- si la croissance annuelle des dépenses publiques de l'État membre concerné n'est pas trop élevée, c'est-à-dire ne dépassant pas un taux de référence sur le moyen terme;

Lors des évaluations, le Conseil tient compte de la mise en œuvre des réformes structurelles majeures, particulièrement les réformes des retraites. Le Conseil procède à l'examen du programme dans les trois mois suivant sa présentation. Sur recommandation de la Commission et après avoir consulté le Comité économique et financier, le Conseil rend un avis sur le programme et peut inviter l'État membre concerné à l'adapter s'il estime que ses objectifs et son contenu devraient être renforcés.

**Éviter l'apparition d'un déficit excessif: mécanisme d'alerte rapide**

Dans le cadre de la surveillance multilatérale, le Conseil suit la mise en œuvre des programmes de stabilité et de convergence sur la base des informations fournies par les États membres et des évaluations effectuées par la Commission et le Comité économique et financier.Ainsi, si la Commission constate un **dérapage significatif** par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, elle adresse un **avertissement** à l'État membre concerné. Si dans un *délai d'un mois la situation est inchangée, le Conseil adresse des* ***recommandations*** *à l'État* concerné en vue d'empêcher l'apparition d'un déficit excessif *(« mécanisme d'alerte rapide », art. 121 paragraphe 4 du traité sur le fonctionnement de l'UE).*

En outre, les recommandations adoptées au sein du Conseil peuvent être rendues publiques.

**Contexte**

Le pacte de stabilité et de croissance est un ensemble de règles qui mettent en place une surveillance économique et budgétaire au niveau européen. L'objectif est de garantir la **stabilité économique** et **financière** de l'UE.
Les États membres doivent donc mener des politiques budgétaires saines afin d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs qui pourraient mettre en péril la stabilité économique et financière de l'UE.

En 2011, le pacte de stabilité et de croissance a fait l'objet d'une vaste **réforme**. Les nouvelles mesures adoptées constituent une étape importante pour garantir la discipline budgétaire, favoriser la stabilité de l'économie européenne et prévenir une nouvelle crise dans l'Union.

## Document n°4 : Nouvelle gouvernance des finances publiques : loi de programmation et budget pluriannuel (2009-2011) de l'État

**Le Gouvernement va déposer cet automne un projet de loi de programmation des finances publiques, innovation constitutionnelle, proposant au Parlement une trajectoire financière pour l'ensemble des administrations publiques sur la période 2009-2012. La mise en place d'un budget pluriannuel (2009-2011) pour l'État est au cœur de cette loi de programmation. Ces deux nouveautés témoignent de la profonde rénovation en cours de la gouvernance des finances publiques. Les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2009 seront débattus à la suite du vote de la loi de programmation des finances publiques.**

***Une innovation constitutionnelle : la loi de programmation des finances publiques***

La Constitution française reconnaît pour la première fois la **notion de loi de programmation des finances publiques**. Dans son article 34, la notion de « *lois de programme à caractère économique et social* » a été remplacée par celle, plus générale, de « *lois de programmation* » qui « *déterminent les objectifs de l'action de l'État* ». Un alinéa spécifique de l'article 34 crée les lois de programmation des finances publiques en disposant que « ***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.*** »

Comme l'a précisé, le 9 juillet 2008, Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, lors de son audition devant la commission des finances et la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le choix d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques s'inscrivant dans un objectif d'équilibre est « (...) *à la fois très structurante, très opérationnelle, très « engageante » politiquement, et tout à fait complémentaire avec les réformes menées.* »

Mise en place afin de permettre une meilleure gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques répond aux **objectifs** suivants :

- définir une stratégie d'ensemble cohérente et à moyen terme, dépassant la vision limitée qu'offrent aujourd'hui les débats annuels sur le PLF et le PLFSS,
- décliner ainsi notre objectif de retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 et le solenniser par un vote du Parlement.

Le Parlement sera saisi à l'automne de ce projet, qui indiquera **la trajectoire 2009-2012 des finances de toutes les administrations publiques** (État, Sécurité sociale et collectivités locales) ainsi que les règles de gouvernance permettant de respecter cette trajectoire. Il présentera également le **budget pluriannuel de l'État (2009-2011)**, dispositif au cœur de la loi de programmation, qui intégrera les réformes décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

...

M

**Document n° 5 : Avis n° 112, 2011/2012, présenté au nom de la Commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2012,**

(...)

## C. DES CONCOURS BUDGÉTAIRES EN BAISSE

### 1. Le gel des dotations prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

Le Projet de Loi de Finances pour 2012 poursuit la stabilisation en valeur du montant des concours financiers de l'État à leur niveau de 2010 prévu par la loi de finances pour 2011. Le maintien de cette règle confirme l'association des collectivités territoriales à l'effort d'assainissement des finances publiques. Alors que les concours budgétaires de l'État en faveur des collectivités progressaient auparavant selon une norme « zéro volume », c'est-à-dire selon un taux de croissance égal au taux d'inflation prévisionnel, ils sont désormais soumis à une progression en « zéro valeur ». En d'autres termes, les collectivités territoriales voient leurs concours financiers diminuer, chaque année, du taux d'inflation prévisionnel.

Cette règle a été proposée par le groupe de travail présidé par MM. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des Finances et Michel Thénault, sur la maîtrise des dépenses locales et figure à l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012[14(*)] (LPFP). Selon ces dispositions, les crédits alloués aux collectivités territoriales dans le cadre des prélèvements sur recettes (à l'exception toutefois de ceux concernant le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) ainsi que ceux figurant à la mission RCT sont gelés à leur niveau 2010.

Cette innovation met fin à la hausse continue du montant des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales : la Cour des Comptes avait rappelé que le total des différents concours financiers avait progressé de 18,5 % entre 2006 et 2009, alors même que le total des recettes des collectivités territoriales enregistrait, dans le même temps, une hausse de 14,5 %.

Cette mesure apparaît rigoureuse pour les collectivités territoriales, dans un contexte de crise économique soutenue. Pourtant, le Gouvernement estime que le gel des concours financiers de l'État est une mesure de protection pour les collectivités territoriales : le fait que l'évolution de l'effort financier de l'État soit encadrée par la LPFP interdit d'utiliser les concours versés par l'État aux collectivités territoriales comme une « variable d'ajustement » qui aurait pu être arbitrairement diminuée pour assurer le respect de la norme« zéro valeur ». En d'autres termes, il s'agit d'une sanctuarisation des concours versés aux collectivités territoriales, dont la progression triennale est garantie, lisible et contrôlée. A titre personnel, votre rapporteur *souscrit pleinement à ces objectifs car ils permettent d'associer les collectivités à l'effort de* maîtrise des dépenses publiques et de responsabiliser les élus locaux en leur attribuant des ressources budgétaires contraintes.

Ainsi, selon les dispositions de l'**article 6**du PLF pour 2012, la DGF pour 2012 repose sur les mêmes options que celles retenues pour la DGF pour 2011 :

- l'accroissement de la DGF est affecté prioritairement à la péréquation. Toutefois, l'augmentation de la DGF, qui devait s'élever à 0,2 % par rapport au montant de 2011, équivalent à 77 millions d'euros, a finalement été gelée ; votre rapporteur y reviendra ;

- l'augmentation mécanique de certaines dotations forfaitaires la composant est absorbée par des redéploiements internes.

## 2. Des économies supplémentaires de 200,1 millions d'euros en 2012 adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de la séance du 21 octobre 2011, l'Assemblée nationale a adopté des amendements proposés par le Gouvernement visant à **diminuer de 200,1 millions d'euros les concours budgétaires de l'État** aux collectivités territoriales, conformément à l'annonce du Premier ministre le 24 août 2011 selon laquelle l'État« *allait faire un milliard d'euros d'économies supplémentaires sur ses dépenses dès la loi de finances pour 2012* ».

Cette diminution de 200,1 millions d'euros se répartit comme suit :

***1. gel des concours budgétaires connaissant une progression dans le projet de loi de finances pour 2012 initial à leur niveau 2011, qui concerne :***

- la dotation globale de fonctionnement des départements et des régions (économie attendue de**77 millions d'euros** ;

- la dotation aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (**38 millions d'euros**) ;

***2. la suppression :***

- du prélèvement sur recettes spécifique concernant la taxe générale sur les activités polluantes des matériaux d'extraction (dite « TGAP granulats ») (**23,3 millions d'euros**) ;

- de la taxe sur les jeux automatiques (dite« taxe sur les flippers ») (**9,1 millions d'euros**) ;

***3. le non abondement du fonds de solidarité des collectivités touchées par des catastrophes naturelles*** (20 millions d'euros) **:**

4. ***le produit des amendes de police :*** Pour atteindre l'objectif de 200,1 millions d'euros, le produit des amendes de police alloué aux collectivités serait« exceptionnellement en 2012 » amputé de **32,7 millions d'euros**. Le montant qui serait versé aux collectivités serait ainsi de 662 millions d'euros, équivalent à celui prévu en loi de finances initiale pour 2011 (657 millions d'euros).

Lors de son déplacement à Morzine (Haute-Savoie), le Premier ministre a annoncé l'application de nouvelles mesures budgétaires destinées à dégager 6 à 8 milliards d'euros. Ce nouvel effort pourrait concerner de nouveau les ressources budgétaires des collectivités territoriales.

La commission des finances du Sénat a adopté les propositions de la rapporteure générale, notre collègue Nicole Bricq, visant à supprimer les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale. Ainsi, notre commission des finances propose que :

- la DGF progresse, en 2012, de 0,2 %, conformément aux dispositions initiales du projet de loi de finances ;- la dotation générale de décentralisation, la dotation « élu local »et la dotation d'équipement des territoires ruraux ne soient gelées seulement en 2012 ;

- la reconduction du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté.

**DOCUMENT n° 6 :**

# *« Le gouvernement programme une réduction des dotations de l'Etat aux collectivités jusqu'en 2016 »*

**Le programme de stabilité de la France pour 2012-2016 que le gouvernement va transmettre prochainement aux institutions européennes prévoit sur la période une réduction des dotations de l'Etat aux collectivités. "Nous prévoyons deux milliards d'euros d'économies sur les collectivités locales", annonce la ministre du Budget.**

Le 30 mars dernier, le chef de l'Etat révélait que le déficit public 2011 avait atteint 5,2%, soit un taux inférieur à l'objectif fixé (5,7%). Ce bon résultat conduit le gouvernement à maintenir le cap de sa stratégie de réduction des déficits et de la dette publics, laquelle est principalement fondée sur la baisse des dépenses publiques. Sur les 115 milliards d'euros d'effort à fournir pour ramener le déficit public à zéro, un tiers (soit 40 milliards) repose sur des recettes nouvelles. 32 milliards d'euros auraient déjà été votés depuis 2010. Il ne resterait donc que 8 milliards d'euros de recettes à trouver.

Les deux tiers restants de l'effort, soit 75 milliards d'euros, seraient réalisés par des économies en dépenses, a souligné la ministre du Budget, Valérie Pécresse, qui, avec le ministre de l'Economie, François Baroin, présentait aux parlementaires, le 11 avril 2012, ce programme de stabilité. Sur ces 75 milliards, 39 milliards ayant déjà été votés, il reste à trouver 34 milliards d'euros, a-t-elle précisé. En ajoutant que "*tous les secteurs des administrations publiques devront être mis à contribution et, en premier lieu, l'Etat, mais aussi les collectivités territoriales et la sécurité sociale*".

Pour 2013, le gouvernement se fixe pour objectif un budget de l'Etat dans lequel les dépenses (hors dette et pensions) baissent de 1 milliard d'euros par rapport à 2012. Parmi les dépenses de l'Etat, l'enveloppe "gelée" des concours financiers aux collectivités (50,6 milliards d'euros) ne serait pas épargnée. Ces concours "ont vocation à suivre une règle d'évolution comparable à celle appliquée aux autres crédits de l'Etat", précise le programme de stabilité.

Le gouvernement a donc programmé la poursuite du mouvement de réduction des dotations aux collectivités, qui a débuté en 2012.

## Des recettes fiscales locales moins dynamiques

Avec le feu vert de sa majorité à l'Assemblée, le gouvernement est en effet allé, pour cette année, au-delà du gel strict des dotations aux collectivités prévu par la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour 2011-2014. Dans le budget de l'Etat pour 2012, les dotations de l'enveloppe soumise au gel diminuent de 200 millions d'euros par rapport à 2011. Sur la période de 2013 à 2016, le rabot appliqué aux dotations serait plus fort qu'en 2012. "Nous prévoyons deux milliards d'euros d'économies sur les collectivités locales", a annoncé Valérie Pécresse.

Si cette stratégie est appliquée, la situation financière des collectivités locales deviendra probablement très tendue. D'autant que les recettes fiscales locales croîtraient, l'année prochaine, à un rythme légèrement inférieur au PIB "en raison du faible dynamisme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises", ainsi que d'une "croissance spontanée des

taxes foncières et d'habitation légèrement plus faible que le PIB du fait du ralentissement de l'investissement en 2012". Sur la période 2014-2016, les recettes fiscales des administrations publiques locales progresseraient néanmoins "à un rythme proche du PIB".

Dans ce contexte, les dépenses publiques locales évolueraient de 0,6% par an en volume entre 2012 et 2016 (alors que les dépenses des administrations de l'Etat diminueraient chaque année de 0,6%). La prévision de déficit public établie par le gouvernement est de 4,4% du PIB pour 2012 et de 3% pour 2013.

Le déficit public diminuerait d'un point de PIB chaque année pour atteindre l'équilibre des comptes en 2016. La dette publique atteindrait un point culminant en 2013, à 89,2%. Elle refluerait à 83,2% en 2016. Ces chiffres s'appuient sur des prévisions de croissance en France de 0,7% en 2012, puis de 1,75% en 2013 et de 2%, annuellement, de 2014 à 2016.

**DOCUMENT n° 7 :** MAIREinfo Quotidien d'informations destiné aux élus locaux

15

## Le programme de stabilité 2012-2016 prévoit 2 milliards d'économie pour les collectivités locales

Présenté hier devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le programme de stabilité 2012-2016 de la France doit être examiné prochainement par la commission du Sénat, puis adressé, conformément à la procédure du «Semestre européen», à la Commission européenne avant la fin du mois d'avril.

Fort des résultats constatés pour la croissance du produit intérieur brut (PIB) qui a atteint 0,2% au quatrième trimestre 2011 (contre -0,3% pour l'ensemble de la zone) et 1,7% sur l'ensemble de l'année, le Gouvernement a retenu pour ce programme de stabilité une hypothèse de croissance de +0,7% pour 2012 et de +1,75% pour 2013. La croissance prévue sur la période 2014-2016 s'établit ensuite à 2% par an.

En outre, le Gouvernement révise à 4,4% le déficit prévisionnel pour 2012 (contre 4,5% dans la loi de finances initiale), en dépit d'une hypothèse de croissance moins favorable. La trajectoire de réduction du déficit à partir de 2013 demeure inchangée: «Le déficit sera ramené à 3% l'an prochain puis diminué de 1 point de PIB chaque année pour atteindre *l'équilibre des comptes publics dès 2016.*»

Le respect de la trajectoire de réduction du déficit entre 2011 et 2016 s'appuie sur un plan d'effort de 115 milliards d'euros portant sur la période 2011-2016, dont les deux tiers concernent des économies en dépenses. Outre l'impact des mesures déjà votées (72 milliards d'euros, dont 33 milliards d'euros en recettes et 39 milliard d'euros en dépenses), ce plan s'appuie sur le renforcement des normes de dépenses: réduction des dépenses de l'Etat d'un milliard d'euros par an en valeur (hors dettes et pensions), stabilité des dépenses totales de l'Etat en volume et limitation à 2,5% de l'objectif des dépenses d'assurance maladie. L'application de ces normes et la montée en puissance de la réforme des retraites votée conduisent à une progression annuelle de la dépense de 0,4% en volume, après +0,3% en 2010 et une stabilité en 2011.

Tous les secteurs des administrations publiques participeront à la réduction des dépenses publiques.

En réponse au président de la Commission des finances, Jérôme Cahuzac, la ministre du Budget et des comptes publics a indiqué que le gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales sur la période 2011-2012 génère 1,6 milliards d'économie pour le budget de l'Etat. En ce qui concerne la période 2013-2016, le document qui sera transmis à la Commission européenne s'appuie sur 2 milliards d'euros d'économies supplémentaires sur les crédits affectés aux collectivités locales.

**Document n° 8 :**

## II. DES PROGRAMMATIONS DE FINANCES PUBLIQUES JUSQU'À RÉCEMMENT NON RESPECTÉES

### *A. TROIS TYPES DE DOCUMENTS, PUREMENT INDICATIFS, EXISTENT ACTUELLEMENT*

Il existe aujourd'hui trois types de programmations des finances publiques, qui n'ont qu'un rôle indicatif.

#### 1. Les programmes de stabilité

Les Etats doivent présenter leurs programmes de stabilité à la Commission européenne. Depuis 2011, cette transmission doit avoir lieu au mois d'avril de chaque année (et non au mois de décembre comme précédemment), dans le cadre du « semestre européen ».

Les programmes de stabilité ont pour base juridique :

- l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[1], relatif à la coordination des politiques économiques ;

- le règlement (CE) n° 1466-97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Il résulte de ces dispositions que les Etats membres présentent annuellement à la Commission européenne des « programmes de stabilité » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « programmes de convergence » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques.

#### 2. Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de loi de finances

L'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), introduit à l'initiative du Sénat, prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) *« présente et explicite les 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 et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne »*.

Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuelle a été annexé au projet de loi de finances pour 2003, dans le rapport économique, social et financier[2].

#### 3. Les lois de programmation des finances publiques

A ces deux types de document s'ajoutent les lois de programmation des finances publiques, elles aussi purement indicatives.

---

[1] *Ex-article 99 du traité instituant la Communauté européenne.*

[2] *De même, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit que « le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. » Le champ couvert se limite donc aux régimes obligatoires de base, contrairement aux programmations annexées aux projets de lois de finances, qui concernent l'ensemble des administrations publiques.*

Elles ont pour base l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui dispose, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 :

« *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* »

Il y a eu deux lois de programmation des finances publiques :

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ;

- la loi n° 2010-1645 précitée du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

### 4. Des documents largement redondants

Les trois types de documents sont très proches et présentent de nombreuses redondances.

En règle générale, les programmes de stabilité constituent une version détaillée des programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances.

Les deux seules véritables exceptions sont celles :

- du programme de stabilité 2007-2009, qui prévoyait le retour à l'équilibre en 2010, et pour 2009 un déficit public de 1 point de produit intérieur brut (PIB), contre 1,4 point de PIB pour la programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009 annexée au projet de loi de finances pour 2006. Cela s'explique par le fait que le programme de stabilité 2007-2009 cherchait à afficher un objectif aussi ambitieux que celui du « rapport Pébereau »[1], ce qui était irréaliste, comme votre rapporteur général l'a souligné dans son rapport d'information relatif à ce programme[2] ;

- du programme de stabilité 2010-2013, adressé le 1er février 2010 à la Commission européenne. En effet, le 2 décembre 2009, le Conseil européen avait seulement repoussé à 2013 l'année fixée pour la fin du déficit excessif (alors que la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 prévoyait un déficit de 5 points de PIB en 2013, le retour sous le seuil de 3 points de PIB étant prévu au-delà de la période de programmation).

Le présent projet de programme de stabilité se contente d'actualiser la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances pour 2011 (dont la LPFP 2011-2014 donne une version détaillée). Si les prévisions de solde public pour 2010 et 2011 ont été améliorées[3], et l'hypothèse de croissance pour 2012 revue à la baisse[4], les objectifs de dépenses et les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires ont été maintenus inchangés.

Les lois de programmation des finances publiques ont quant à elles un contenu très proche de celui des programmes de stabilité. En particulier, elles se réfèrent à un rapport annexé de longueur et de contenu analogues à ceux des programmes de stabilité. Par ailleurs, elles ont une faible portée normative.

## *B. DES PROGRAMMATIONS JUSQU'À RÉCEMMENT JAMAIS RESPECTÉES*

L'évolution du solde public a été jusqu'à récemment largement indépendante des programmations, qui se sont jusqu'à 2010 contentées de décaler, chaque année ou presque, l'objectif de retour à l'équilibre, comme l'indiquent le graphique et le tableau ci-après.

### 1. La première cause de ce non respect : une hypothèse de croissance systématiquement de 2,5 %

Une première cause de ce non respect des programmations en ce qui concerne le solde est l'optimisme systématique de l'hypothèse de croissance du PIB.

Ainsi, à quelques exceptions près, les programmes de stabilité ont reposé :

- dans le cas de l'année couverte par la loi de finances, sur l'hypothèse de croissance associée au projet de loi de finances, soit la prévision du consensus des conjoncturistes accrue de 0,3 point en moyenne ;

- dans le cas des trois années suivantes, sur une hypothèse de croissance de 2,5 %, voire 3 % dans le cas des « scénarios hauts ».

#### *a) L'année couverte par la loi de finances : une hypothèse supérieure de 0,3 point en moyenne à la prévision du consensus*

Depuis le début des années 2000, la croissance du PIB a été de 1,5 % en moyenne, soit inférieure à son taux potentiel qui est d'environ 2 %[1].

---

[1] *Commission présidée par Michel Pébereau, « Des finances publiques au service de notre avenir » - rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005*

[2] *Rapport d'information n° 314 (2005-2006)*

[3] *- 4,7 points de PIB et - 5,7 points de PIB, contre respectivement - 7,7 points de PIB et - 6 points de PIB*

Le plus significatif est de comparer non la justesse des prévisions pour telle ou telle année (la croissance du PIB à court terme étant, par nature, un phénomène largement imprévisible), mais la prévision moyenne sur longue période. On observe alors que le consensus des conjoncturistes prévoit une croissance de 2 % en moyenne. En revanche, le Gouvernement retient en moyenne une prévision supérieure de quelques dixièmes de points : 2,2 % sur l'ensemble de la période, et même 2,3 % si l'on exclut l'année 2009 où, de manière exceptionnelle, le Gouvernement a été nettement moins optimiste que le consensus.

Ainsi, le Gouvernement présente un léger « biais » optimiste pour l'année couverte par la loi de finances.

*b) Les trois années suivantes : une hypothèse presque toujours de 2,5 %, avec parfois un scénario « haut » à 3 %*

Dans le cas des trois années suivant celle couverte par la loi de finances, le « biais optimiste » du Gouvernement a une ampleur telle qu'à moins d'un effort supplémentaire de réduction du déficit, il vide de son sens son scénario de solde et de dette publics.

En effet, l'hypothèse de croissance retenue est presque systématiquement de 2,5 %, voire de 3 % pour le scénario « haut ». Les programmes de stabilité reposent donc habituellement sur un scénario « nettement optimiste », auquel s'ajoute parfois un scénario « extrêmement optimiste ». La LPFP 2011-2014 et le présent projet de programme de stabilité, qui retiennent une hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % en 2012-2014 (sauf en 2012 dans le cas de ce dernier, qui retient un taux de 2,25 %), ne marquent hélas pas de rupture.

La croissance du PIB n'a été supérieure ou égale à 2,5 % que deux fois depuis le début des années 2000 (en 2000 et en 2004). Elle n'a été supérieure ou égale à 3 % qu'une fois (en 2000).

**2. La deuxième cause de ce non respect : des dépenses publiques qui augmentent de plus de 2 % par an en volume (au lieu d'environ 1 % selon les programmations)**

Il existe une deuxième cause essentielle du non respect des trajectoires de solde et de dette publics des programmations : alors que celles-ci retiennent des hypothèses de croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1 % par an en volume, l'exécution moyenne est de 2,4 % depuis le début des années 2000, comme le montre le graphique ci-après.

On observe toutefois que les dépenses ont augmenté de seulement 0,6 % en 2010, grâce à la fin de l'essentiel du plan de relance et à la diminution de l'investissement des administrations publiques locales.

Avec un objectif de croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques de 0,6 % par an (0,8 % hors contrecoup du plan de relance), la LPFP 2011-2014 et le présent projet de programme de stabilité sont donc particulièrement ambitieux et volontaristes.

*C. DES CONTRAINTES NOUVELLES*

**1. Une première contrainte : un pacte de stabilité bientôt renforcé**

*a) La procédure de déficit excessif contre la France*

Sur les 27 Etats membres de l'Union européenne, 24 font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif (dont 15 des 17 Etats ayant adopté l'euro[1]).

La France fait partie des Etats de la zone euro dont le déficit public en 2010 a été le plus élevé, comme le montre le tableau ci-après.

**Les procédures pour déficit excessif actuellement en cours**

*(déficits en points de PIB)*

| | Date du rapport de la Commission européenne (Art.104.3/126.3) | Décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif (Art.104.6/126.6) | Date limite fixée pour la fin du déficit excessif | Déficit public 2010* | Amélioration annuelle requise |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pays ayant adopté l'euro | | | | |
| Irlande | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2015 | -32,3 | 5,9 |
| Grece | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2014 | -9,6 | 1,7 |
| Espagne | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2013 | -9,3 | 2,1 |
| Slovaquie | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -8,2 | 1,7 |
| France | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2013 | -7,7** | 1,6*** |
| Portugal | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -7,3 | 1,4 |
| Chypre | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2012 | -5,9 | 1,5 |
| Pays-Bas | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -5,8 | 0,9 |
| Slovénie | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -5,8 | 0,9 |
| Italie | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2012 | -5 | 1,0 |
| Belgique | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2012 | -4,8 | 0,9 |
| Autriche | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -4,3 | 0,4 |
| Malte | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2011 | -4,2 | 1,2 |
| Allemagne | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -3,7 | 0,2 |
| Finlande | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2011 | -3,1 | 0,1 |
| Zone euro | | | | -6,3 | 1,2**** |
| | Pays n'ayant pas adopté l'euro | | | | |
| Royaume-Uni | 11-juin-08 | 08-juil-08 | Année fiscale 2014/15 | -10,5 | 1,7 |
| Lituanie | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2012 | -8,1 | 2,7 |
| Pologne | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2012 | -7,9 | 2,5 |
| Lettonie | 18-févr-09 | 07-juil-09 | 2012 | -7,7 | 2,4 |
| Roumanie | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2012 | -7,3 | 2,2 |
| République tchèque | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -5,2 | 0,7 |
| Danemark | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2013 | -5,1 | 0,7 |
| Bulgarie | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2011 | -3,8 | 0,8 |
| Hongrie | 12-mai-04 | 05-juil-04 | 2011 | -3,8 | 0,8 |

* Prévisions de la Commission européenne, 29 novembre 2010.

** Déficit de 7 points de PIB selon la notification du 1er avril 2011.

*** 1,3 point de PIB sur la base du déficit notifié le 1er avril 2011

**** Pour ramener le déficit à 3,9 points de PIB en 2012 (fin de la période de prévision de la Commission en novembre 2010)

*Sources : Commission européenne, Insee, calculs de la commission des finances.*

Dans le cas de la France, le déficit excessif de 2008 (3,4 points de PIB) a été constaté le 24 mars 2009 par la Commission européenne (après son rapport du 18 février), et le 27 avril 2009 le Conseil a adopté une décision en constatant l'existence, ainsi qu'une recommandation d'y mettre fin en 2012[1].

Le pacte de stabilité prévoyant que le Conseil demande à un Etat en déficit excessif de prendre des « *mesures suivies d'effet* » destinées à réduire le déficit dans un délai maximal de 6 mois, le Conseil a en outre fixé au 27 octobre 2009 la fin du délai dans lequel la France devait mettre en œuvre les mesures devant lui permettre d'atteindre son objectif de déficit de 5,6 points de PIB en 2009 et indiquer quelles mesures elle prévoyait de mettre en œuvre les années ultérieures.

Le 11 novembre 2009, la Commission européenne, estimant que la France avait pris des « *mesures suivies d'effet* », a recommandé au Conseil de repousser cette échéance d'une année, et donc de la porter à 2013. En effet, le Conseil a la possibilité d'allonger le délai fixé, en cas d'« *événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques* ». Le Conseil a suivi cette recommandation le 2 décembre 2009.

Ce décalage d'une année a été appliqué « forfaitairement » par la Commission à tous les Etats pour lesquels une telle échéance devant être reportée (Irlande, Espagne, Royaume-Uni).

*b) La révision en cours du pacte de stabilité : les Etats membres ont-ils vidé de leur contenu les propositions de la Commission ?*

(1) Les propositions de la Commission : un renforcement des volets préventif et correctif, avec notamment une procédure de « vote inverse »

La Commission européenne a rendu publics le 29 septembre 2010 cinq propositions de règlements et une proposition de directive, qu'elle présente comme « *le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'union économique et monétaire* ».

La réforme du pacte de stabilité serait réalisée par trois règlements, qui reviendraient à instaurer un véritable fédéralisme en matière de politique budgétaire, pour les Etats de la zone euro. En effet, s'appuyant sur l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet aux Etats de la zone euro de « *renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire* », ils prévoient notamment l'obligation de constituer un dépôt égal à 0,2 % du PIB, selon une procédure dite de « *vote inversé* » : le dépôt deviendrait exigible sur proposition de la Commission, à moins que

[1] *Certes, dans des circonstances normales, le déficit excessif doit être corrigé l'année suivant celle où il est constaté, ce qui aurait conduit à fixer comme échéance l'année 2010. Cependant, le pacte de stabilité autorise le Conseil à fixer un délai plus long en cas de circonstances exceptionnelles. A l'époque, le Gouvernement prévoyait un déficit de 2,9 % en 2012.*

le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne décide du contraire dans les dix jours. La Commission n'aurait elle-même pas compétence liée, mais disposerait d'une importante faculté d'appréciation.

Cette procédure de dépôt et de vote inversé s'appliquerait non seulement pour le volet répressif, mais aussi pour le volet préventif. D'autres sanctions seraient également possibles. En particulier, le dépôt pourrait être transformé en amende.

Le principal renforcement des règles serait la réforme du volet répressif. En effet, le seuil de déficit de 3 points de PIB ne serait plus le seul à faire l'objet de sanctions, mais tel serait également le cas du seuil de dette de 60 points de PIB. Selon les termes retenus par le Conseil le 15 mars 2011, « *le ratio de la dette au PIB, lorsqu'il est excessif, serait ainsi considéré comme diminuant à un rythme satisfaisant si son écart par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB s'est réduit d'un vingtième par an au cours des trois années précédentes* »[1]. On peut naturellement s'interroger sur le réalisme d'un tel dispositif, qui rendrait encore plus difficiles et douloureux les ajustements des Etats qui ont le plus besoin de reconstituer leurs marges de manœuvre.

(2) Une opposition de certains Etats membres, dont la France

La France et l'Allemagne semblent vouloir vider ces propositions d'une grande part de leur contenu.

Ainsi, la déclaration franco-allemande publiée le 18 octobre 2010 à l'occasion de la rencontre tripartite Allemagne-France-Russie était nettement en retrait par rapport aux propositions de la Commission. Certes, contrairement à la Commission européenne, la France et l'Allemagne proposaient, de manière très volontariste (et peut-être peu réaliste), une révision du traité avant 2013, afin, « *dans le cas d'une violation grave des principes de base de l'Union Économique et Monétaire* », de permettre « *la suspension des droits de vote de l'Etat concerné* ». Cependant, il n'était plus question de majorité inversée.

(3) La position du Conseil européen : l'adoption de sanctions par vote inverse impliquerait l'adoption préalable d'une recommandation à la majorité qualifiée

Le Conseil européen d'octobre 2010 a « *fait sien le rapport du groupe de travail sur la gouvernance économique* » présidé par Herman Van Rompuy. Ce rapport reprend les grandes lignes des propositions de la Commission, et en particulier chacun des éléments indiqués ci-avant.

Cependant, ce rapport propose implicitement diverses modifications qui reviendraient à faire perdre à la règle de « majorité inversée » une grande partie de son impact. En particulier, il n'évoque la procédure de « majorité inversée » ni au stade de la recommandation que le Conseil doit adopter, sur proposition de la Commission, demandant à l'Etat de prendre les mesures nécessaires (dénommées « *mesures suivies d'effet* » dans le cas du volet correctif) dans un certain délai, ni au stade de la recommandation constatant, le cas échéant, au bout de ce délai, que l'Etat n'a pas pris ces mesures. Ce n'est qu'au stade de cette dernière recommandation que l'Etat se verrait imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt (dans le cadre du volet préventif) ou une amende (dans le cadre du volet correctif)[1] par un vote à la majorité inversée.

De même, l'accord adopté par le Conseil Ecofin le 15 mars 2011 ne fait référence à la majorité inversée que pour l'imposition d'un dépôt ou d'une amende[2]. Cet accord a ensuite été validé par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, qui a confirmé l'objectif d'une adoption des textes en juin 2011.

Cette interprétation de l'accord du 15 mars 2011 – recommandation à la majorité qualifiée, puis le cas échéant sanctions quelques mois plus tard adoptées par vote inversé –, peu évidente à la lecture des documents publiés, rejoint notamment les analyses de la presse spécialisée[3].

Par ailleurs, cette réforme ne serait pas rétroactive[4]. Elle pourrait concerner les seuls déficits excessifs constatés à compter de 2013 – année fixée par le Conseil pour la fin des déficits excessifs dans tous les Etats de la zone euro (Grèce et Irlande exceptées).

*c) La nécessité pour la France de ne pas s'isoler par un déficit plus élevé que celui des autres grands Etats de la zone euro*

La position de la France au sein du Conseil Ecofin serait délicate si elle se caractérisait par un déficit public plus élevé que celui des autres grands Etats européens.

Or, c'est bien le scénario que la Commission européenne prévoyait à la fin de l'année dernière, comme le montre le tableau ci-après.

[1] *Communiqué de presse, 15 mars 2011.*

[1] « Si le Conseil décide, conformément à l'article 126, paragraphe 8, du traité que l'Etat membre n'a pas pris de mesures suivies d'effets pour corriger le déficit excessif dans le délai imparti, une amende est imposée par décision arrêtée à la majorité inversée ».

[2] « Afin de déclencher la sanction de façon plus automatique qu'à l'heure actuelle, la règle de la majorité inversée serait introduite, en vertu de laquelle la proposition de la Commission d'imposer un dépôt ou une amende serait considérée comme adoptée sauf si elle est rejetée par le Conseil à la majorité qualifiée » (*communiqué de presse, 15 mars 2011*).

[3] *Ainsi, selon le numéro 4102 du magazine « Europolitique » (16 mars 2011)* : « Le processus commence par un avertissement de la Commission pour dettes et déficits trop élevés ou politiques inadaptées au libre jeu de la concurrence. Une recommandation de les moduler suit un mois plus tard. Elle doit être acceptée par le Conseil à la majorité qualifiée. Le pays pris en défaut dispose ensuite de cinq mois pour procéder à des réformes, ou subir des sanctions, qui ne peuvent être annulées que par une majorité qualifiée d'Etats ».

[4] *Le rapport du groupe de travail précise* : « Ces nouvelles sanctions et mesures prises pour assurer le respect des règles ne peuvent s'appliquer rétroactivement. Il conviendra de prévoir une phase transitoire pour l'application de certains éléments des présentes propositions. »

### 2. Une deuxième contrainte : la LPFP 2011-2014 et la révision en cours de la Constitution

A cette première contrainte s'ajoutent, de plus en plus, des contraintes d'ordre interne.

*a) La LPFP 2011-2014*

La LPFP 2011-2014, bien que n'ayant pas de portée supra-législative, comprend des objectifs précis. Cependant, tous ces objectifs n'ont pas la même valeur.

(1) Des objectifs contraignants : les dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, et les mesures nouvelles sur leurs prélèvements obligatoires

Dans le dispositif de la LPFP 2011-2014, les seuls objectifs censés être contraignants pour le Gouvernement sont :

- les montants maximaux prévus pour les dépenses de l'Etat et pour les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, figurant respectivement aux articles 5 et 8 ;

- les montants minimaux de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, inscrits à l'article 9.

En effet, c'est seulement en cas de non respect global de ces obligations que l'article 15 de la LPFP prévoit que le Gouvernement doit prendre des mesures nouvelles sur les dépenses ou les recettes (avec une possibilité de fongibilité entre effort sur les dépenses et effort sur les recettes).

La LPFP 2011-2014 définit donc une règle en termes d'effort de réduction discrétionnaire du déficit. De ce point de vue, il s'agit d'une règle d' « effort structurel »[1], mais avec certaines atténuations :

- il existe des « points de fuite » (administrations publiques locales, assurance chômage, régimes complémentaires de retraite) ;

- la réduction programmée du déficit n'est pas égale à l'effort structurel, du fait d'une hypothèse de croissance délibérément très optimiste (2,5 % de 2012 à 2014) et d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à 1 (alors que l'effort structurel se calcule en supposant que la croissance est égale à son potentiel et que cette élasticité est égale à 1).

## Document n° 9 :

# PREMIÈRE PARTIE :
# ENFIN UNE GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES !

« *Une loi de programmation pour l'assainissement budgétaire serait un outil intéressant. Elle traduit une volonté politique, sanctionnée par un vote, en un engagement de portée pluriannuelle assorti (...) d'un échéancier précis de réalisation. Elle provoque un débat d'ensemble sur les objectifs généraux recherchés par la programmation, sur le cheminement défini pour les réaliser, éventuellement sur les moyens précis qu'il convient d'actionner pour parvenir à ses fins, enfin sur les clauses de rendez-vous qui peuvent être fixées pour juger de son bon déroulement* ». Ainsi s'exprimait le Rapporteur général il y a maintenant près de quatre ans [1].

Depuis, l'idée de développer la pluriannualité a fait son chemin [2] et le débat d'orientation budgétaire tenu en juillet dernier a marqué le lancement officiel de la gestion pluriannuelle des finances publiques.

## I.– L'ENJEU : ASSURER UN VÉRITABLE PILOTAGE DE NOS FINANCES PUBLIQUES

Le développement d'une gestion pluriannuelle de nos finances publiques doit pallier les lacunes d'une « gouvernance budgétaire » à trop courte vue. Un tel outil présente d'autant plus d'intérêt que la situation de nos comptes publics reste des plus inquiétantes et rend nécessaire la définition d'un chemin de redressement aussi précis qu'exigeant.

### A.– UNE DÉMARCHE ENCORE PEU DÉVELOPPÉE

La démarche pluriannuelle n'est évidemment pas une totale nouveauté dans la gestion financière publique.

Pour s'en tenir à quelques exemples, il suffit de relever que :

– chaque année, en amont du projet de loi de finances, la Direction du budget procède à une « programmation à moyen terme » des dépenses de l'État ;

– depuis 2005, le projet de loi de financement de la sécurité sociale doit comporter des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses pour les quatre années à venir [1] ;

– au niveau territorial, les instructions M 14 (pour les communes), M 52 (pour les départements) et M 71 (pour les régions) ont, dès les années 1990, introduit la pluriannualité au sein des budgets locaux.

Pourtant, les mécanismes actuels de pluriannualité présentent deux inconvénients majeurs : ils souffrent d'un défaut de pilotage global ; ils échappent largement au contrôle du Parlement.

Une vision d'ensemble de l'évolution des finances publiques à moyen terme est certes offerte dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances [2], puis dans le programme de stabilité transmis en fin d'année par le Gouvernement à la Commission européenne [3]. Toutefois, en dépit des progrès réalisés ces dernières années, ces deux documents sont trop peu précis (les données chiffrées sont très agrégées, les évolutions attendues rarement étayées) et font insuffisamment le lien avec les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale soumis au Parlement à l'automne (du fait notamment des différences entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale).

Surtout, la plupart des programmes de stabilité font porter l'essentiel des efforts de redressement des finances publiques sur la fin de la période de programmation. Ces efforts étant régulièrement reportés, les objectifs ne sont pas respectés en pratique. Le graphique ci-après en témoigne.

---

(1) *Gilles Carrez, Rapport au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique n° 1833 modifiant la LOLF, n° 1926, novembre 2003, p. 30-31.*

(2) *En particulier dans le rapport au Gouvernement de MM. Alain Lambert et Didier Migaud d'octobre 2006 « La mise en œuvre de la LOLF. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme » et dans le « Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques » de l'Inspection générale des finances d'avril 2007.*

(1) *L'« annexe B » a été introduite par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. « Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances » (article LO. 111-6 du code de la sécurité sociale).*

(2) *L'article 50 de la LOLF prévoit que le RESF « présente et explicite les 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 et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ».*

(3) *Conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel que modifié par le règlement n° 1055/2005), les États membres doivent présenter chaque année des projections macroéconomiques et budgétaires actualisées. Ces mises à jour sont appelées « programmes de stabilité » pour les États qui ont adopté l'euro, et « programmes de convergence » pour les autres. Ce règlement constitue par ailleurs le « volet préventif » du Pacte de stabilité et de croissance.*

Force est de constater que les programmes de stabilité successivement adressés aux autorités européennes ne semblent guère engager en pratique (et au mieux) que les ministres chargés du budget. Comme l'a mis en évidence le rapport précité de l'Inspection générale des finances, les différents éléments de la programmation pluriannuelle ne font pas réellement l'objet d'un « diagnostic partagé », ni *a fortiori* d'un engagement des différents protagonistes de la dépense publique.

Ainsi, en matière de finances locales, le rythme de progression des dépenses figurant dans les programmes de stabilité est défini, de façon souvent assez conventionnelle, sans concertation avec les collectivités territoriales. Dans le domaine des finances sociales, les perspectives quadriennales sont, en pratique, moins la traduction d'un véritable exercice de programmation qu'une simple extrapolation des arbitrages pour l'année à venir. Elles sont de surcroît mal articulées avec les prévisions gouvernementales relatives aux administrations de sécurité sociale présentées dans le programme de stabilité – dont le champ, qui inclut par exemple les régimes d'assurance chômage et de retraites complémentaires, excède celui des lois de financement de la sécurité sociale.

Au sein de la seule sphère étatique, la pluriannualité est aujourd'hui davantage perçue comme un moyen de garantir une évolution (nécessairement haussière) des crédits et des effectifs, ainsi qu'en témoigne ces dernières années le succès des lois de programmation « sectorielles » : en 2007, les quatre principales lois de programmation couvraient 57 milliards d'euros de crédits, soit plus de 20 % des dépenses nettes du budget général [1].

On comprend, dans ces conditions, que l'intérêt actuel du Parlement pour les projections financières à moyen terme se révèle des plus relatifs. Une telle situation n'est d'ailleurs pas spécifique à la France : en juin 2007, la Commission européenne a formulé plusieurs recommandations visant à « *renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité* », notamment en impliquant davantage les Parlements nationaux lors de leur élaboration[2].

Au-delà des limites inhérentes à la normativité des lois de programmation, il faut donc se féliciter de ce que le présent projet de loi permette de clairement présenter au Parlement, puis de soumettre à son vote, les orientations pluriannuelles de l'ensemble des finances publiques à l'horizon 2012, que le prochain programme de stabilité se bornera à décliner. Naturellement, il incombera ensuite aux assemblées de veiller au respect de la trajectoire ainsi définie et de décider de ses ajustements éventuels. Faute de quoi, cette nouvelle catégorie législative se réduirait à un simple instrument supplémentaire de communication gouvernementale.

## B.– UNE DÉMARCHE PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE

La situation de nos finances publiques s'est dégradée en 2007. La réduction du déficit public français, au sens maastrichtien, s'est interrompue, entraînant la hausse du ratio dette/PIB. Atteignant 50,3 milliards d'euros, le déficit public est ainsi passé à 2,7 % du PIB alors qu'il était de 2,4 % du PIB en 2006. Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement a transmis à la Commission européenne en décembre 2007 une actualisation du programme de stabilité décalant le retour à l'équilibre de 2010 à 2012, par rapport au programme précédent.

Cette situation a singularisé la France par rapport à ses partenaires européens. La situation de tous les États de l'Union européenne qui avaient enregistré un déficit en 2006 a connu une amélioration en 2007, à l'exception du Royaume-Uni et de la Grèce. L'écart des résultats français avec la moyenne des autres pays européens s'est établi à 2,1 points par rapport à l'Union à 27, contre 1,2 en 2006, et à 2,7 points par rapport à la moyenne de la zone euro, contre 1,4 point en 2006.

Pour notre pays, qui connaît d'importants déficits et n'a pas produit le même effort d'assainissement que la plupart de ses partenaires, seule une démarche pluriannuelle associant tous les acteurs peut permettre un tel assainissement.

Après deux ans de croissance plutôt soutenue, la zone euro entre à nouveau dans une période de fortes incertitudes, en raison notamment du ralentissement de la conjoncture mondiale et de la crise financière venue des États-Unis. La France risque d'être particulièrement touchée par cette évolution : après avoir accru son PIB de 2,2 % en 2006 et de 1,9 % en 2007, l'économie française devrait se contenter de 1 % en 2008 et en 2009, selon les prévisions de l'Insee, reprises par le Gouvernement. Dans ce contexte particulièrement difficile, il est nécessaire de maintenir un cap.

## 2.– La recherche indispensable d'une gouvernance maîtrisée des finances locales

Néanmoins, les finances des collectivités locales ne sauraient être abordées sous l'angle exclusif de l'évolution des recettes qu'elles perçoivent de l'État. En effet, en dépit de leur autonomie financière, les collectivités participent des comptes de la Nation au sens de la comptabilité nationale et du Traité de Maastricht. Le redressement des comptes publics passe donc inévitablement par la réduction de la contribution des collectivités locales à l'endettement public. Le Rapporteur général estime que cette question n'a que trop tardé à être évoquée, le débat ayant été confisqué par des approches dogmatiques de l'endettement des collectivités locales et, plus généralement, de leurs dépenses.

### *a) En finir avec la prétendue vertu intrinsèque de la dette locale*

Premièrement, il est urgent de sortir de l'impasse constituée par certains discours sur l'endettement des collectivités locales. En effet, compte tenu des règles budgétaires qui s'appliquent aux collectivités [1], la dette locale est fréquemment banalisée, au prétexte que, dans les budgets locaux, le fonctionnement et le remboursement de dette ne peuvent être financés par le déficit. Le recours à la dette, strict corollaire d'un investissement public local très dynamique qui constitue 87 % de la FBCF des APU et 12 % de l'investissement total en France, serait alors un comportement vertueux, fortement encouragé par la publication de ratios de solvabilité avantageux pour les collectivités locales.

Cette vision lénifiante des finances locales doit aujourd'hui être discutée. Comme l'a rappelé la Cour des comptes en 2007 [2], les règles budgétaires des collectivités locales « *n'empêchent cependant pas l'apparition d'un besoin de financement au sens de la comptabilité nationale et du Traité de Maastricht.* » En effet, au-delà des présentations budgétaires légales, le recours d'une collectivité à la dette traduit un écart entre les dépenses et les recettes, c'est-à-dire un besoin de financement sur l'année N qui conduit à reporter ce déficit sur les exercices ultérieurs, grâce à l'intermédiation d'instruments financiers.

En outre, les collectivités locales sont « rattrapées » aujourd'hui par la réalité de leur endettement puisqu'elles subissent, à l'instar de l'État, une revalorisation du coût de leur dette qui augmentera encore à compter de 2009 :

Le débat public sur les dépenses locales doit également sortir d'une vision réductrice de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les développements précédents démontrent que ces dernières n'ont pas su, ou voulu, adapter depuis 2004 leur comportement de dépenses à la réalité de leurs budgets. Or, si le Rapporteur général peut partager certaines critiques sur l'augmentation excessive de la part imposée par l'État dans les budgets locaux (en dépenses obligatoires, comme en recettes fournies en substitution des contribuables locaux ou par les concours financiers) qui affaiblit l'autonomie financière, il considère également que cette même autonomie financière ne fait aucunement obstacle à un débat national sur la stratégie de dépenses des collectivités territoriales.

Au contraire, au plan strictement juridique, il faut rappeler que les articles 34 et 72-2 de la Constitution disposent que : « *La loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », et que : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* » D'ailleurs, les fameuses « règles d'or » rappelées ci-dessus incarnent parfaitement cet encadrement législatif.

Plus encore, au plan budgétaire, dès lors que les conditions de la libre administration (en particulier les règles applicables aux budgets locaux) et les choix de dépenses publiques des collectivités locales ne garantissent pas l'innocuité des finances locales sur les comptes de la Nation, l'État est fondé à s'en préoccuper : c'est son devoir. En effet, il est comptable, dans le respect du Traité de Maastricht, à l'égard des partenaires internationaux de la France, du besoin de financement et de l'endettement des collectivités locales. La Cour des comptes a rappelé en 2007 cette responsabilité [3] : « *il peut être légitime de réfléchir aux mécanismes susceptibles de modérer la progression des dépenses locales en fonction des contraintes de soutenabilité à moyen et long terme propres aux collectivités locales mais aussi aux objectifs globaux du pacte de stabilité.* »

*b) Un meilleur pilotage des dépenses locales*

C'est pourquoi le V du rapport annexé à l'article 3 du présent projet de loi propose un scénario de réduction pluriannuelle du besoin de financement annuel des APUL. La trajectoire proposée est ambitieuse, elle vise une extinction de ce besoin de financement en 2012 (−0,4 milliard d'euros). Compte tenu des contraintes pesant sur les recettes des collectivités locales, en particulier sur les concours financiers que leur verse l'État, ce scénario repose essentiellement sur un ralentissement de la croissance des dépenses locales poursuivant un double objectif :

– un meilleur pilotage des dépenses de fonctionnement redonnera des marges de manœuvre en épargne de gestion (autofinancement croissant) ;

– un moindre recours à l'emprunt pour financer l'équipement des collectivités locales (moins de dépenses et utilisation accrue de l'autofinancement) améliorera le solde des APUL en comptabilité nationale, et permettra de construire une épargne brute durable (davantage d'épargne de gestion, moindre charge des intérêts de dette).

La trajectoire proposée par le projet de loi prévoit une modération très progressive des dépenses des APUL : elle peut donc être regardée à la fois comme ambitieuse et crédible.

## Péréquation horizontale

# Des critères à parfaire pour mieux redistribuer

- La péréquation horizontale entre collectivités est appelée à prendre le relais de la péréquation par les dotations d'Etat.
- L'émiettement des fonds régionaux et départementaux ainsi que la trop faible prise en compte des charges supportées par les collectivités constituent les écueils des nouveaux dispositifs.

**LES AUTEURS**



**CÉLINE BACHARAN,** consultante, cabinet Michel Klopfer



**CHRISTIAN ESCALLIER,** directeur général, cabinet Michel Klopfer

La réforme fiscale et le gel des dotations d'Etat, qui rend difficile l'abondement des dotations de péréquation «DGF» (péréquation verticale), ont réactivé le débat sur la péréquation entre collectivités locales (péréquation horizontale).
Le législateur a créé quatre fonds de péréquation horizontale: le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), deux fonds (régional et départemental) de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et un fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales (FNPRIC).
A l'exception du fonds de péréquation des DMTO départementaux, mis en œuvre dès 2011, ces dispositifs verraient le jour à partir de 2012, avec une montée en puissance échelonnée jusqu'en 2015 pour le FNPRIC.

## 1. DMTO : un fonds qui ne tient pas compte des charges

Le fonds de péréquation des DMTO départementaux vise à corriger les disparités très importantes de recettes d'un département à l'autre. Il affiche en 2011 un montant net de 335 millions d'euros (le prélèvement brut s'élève à 440 millions d'euros, soit 6% des DMTO, mais un département pouvant être à la fois contributeur et bénéficiaire, le montant effectivement redistribué est moindre).
Mais le dispositif de prélèvement et de reversement issu de la loi de finances pour 2011 présente trois principaux inconvénients:
- intégralement fondé sur des indicateurs de richesse, il ignore totalement les différences de charges supportées par les départements;
- le prélèvement étant fondé sur un indicateur partiel de richesse (les DMTO), certains contributeurs affichent un potentiel financier inférieur à certains bénéficiaires;
- le dispositif avantage les départements ruraux (moins peuplés) au détriment des départements urbains (plus peuplés, lire le décryptage p. 79).



PHOVOIR

**Un indice synthétique, constitué entre autres du nombre d'enfants scolarisés, permettrait d'améliorer la péréquation horizontale.**

## 2. Des fonds de péréquation sur la CVAE faiblement dotés

Contrairement au fonds de péréquation des DMTO, celui fondé sur la CVAE présente au moins l'avantage d'une répartition fondée sur des critères de charges objectifs (population scolarisée, voirie, allocataires de minima sociaux, etc.), mais toujours réservée aux départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne (seuil à 0,85 fois la moyenne pour les régions).
Cela revient à postuler qu'un niveau de ressources donné suffit à faire face à n'importe quelles charges, mais que des ressources inférieures à ce niveau seraient toujours insuffisantes, y compris si les charges assumées étaient plus faibles.

**RÉFÉRENCES**

**Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 123, 124 et 125.**

Les injustices potentiellement causées par les fonds CVAE risquent toutefois d'être assez légères. Le prélèvement (affectant uniquement les départements ou régions de richesse supérieure à la moyenne) a été limité par l'Assemblée nationale à 50% de la croissance de la CVAE excédant la croissance moyenne nationale, alors que le dispositif initial du gouvernement (défendu par le Sénat) prévoyait un prélèvement au premier euro de croissance.

A titre d'ordre de grandeur, en appliquant ce dispositif à l'ancienne taxe professionnelle (TP), le fonds aurait atteint 0,4% de la TP départementale en cinq ans, alors que le prélèvement au premier euro pourrait atteindre 4% de la CVAE sur la même période (pour une croissance annuelle de la CVAE de 3,5%).

Comme pour les DMTO, on peut s'étonner d'un prélèvement fondé sur la seule CVAE, ignorant la situation de la collectivité après réforme fiscale: pour une même croissance de la CVAE, l'évolution des ressources totales est différente selon que l'on est contributeur – «gagnant» de la réforme – ou bénéficiaire du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) – «perdant» de la réforme.

## 3. Un FNPRIC ambitieux mais qui reste largement à définir

Le fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales, fondé sur les quatre taxes directes locales, éviterait à la fois l'écueil de l'émiettement et celui de la «montagne accouchant d'une souris», avec un objectif ambitieux de 2% des produits de fiscalité directe en 2015, estimé à 1 milliard d'euros.

L'article 125 de la loi de finances pour 2011 ne dresse qu'une grossière esquisse du futur fonds, qui devra être précisé par la loi de finances pour 2012, sur la base d'un rapport gouvernemental attendu pour septembre.

**À NOTER**

**Un double système «contributeur/bénéficiaire» pourrait desserrer la contrainte de l'ambition affichée.**

La rédaction actuelle du texte laisse craindre que le FNPRIC ne reproduise les travers déjà évoqués plus haut: prélèvements fondés sur le seul potentiel financier et reversements aux seules collectivités dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne. De plus, la diversité des situations au sein du bloc communal nécessiterait de raisonner par strates démographiques, ce qui n'est pas prévu aujourd'hui.

Parmi les pistes envisagées par les différents groupes de travail déjà réunis sur le sujet (associations d'élus, commission des finances du Sénat), est souvent évoqué un dispositif où les collectivités seraient à la fois contributrices et bénéficiaires, ce qui reviendrait, de manière un peu alambiquée, à tenir compte des charges supportées par la collectivité dans le calcul de leur prélèvement.

Un double système «contributeur/bénéficiaire» pourrait cependant desserrer la contrainte de l'ambition affichée: on peut prélever 1 milliard mais ne déplacer finalement que 700 millions en rendant 300 millions aux contributeurs.

Rappelons que l'efficacité du dispositif repose moins sur son montant que sur sa (juste) sélectivité. A titre de contre-exemple, les trois dotations de péréquation communales (de solidarité urbaine, de solidarité rurale et nationale de péréquation – DSU, DSR et DNP), dont on ne manque jamais de signaler le «saupoudrage», représentent tout de même 2,9 milliards d'euros.

## 4. Des mesures simples pour une meilleure redistribution

Deux principales améliorations pourraient être apportées. D'abord, il conviendrait de créer un fonds de péréquation unique pour les régions et les départements, à assiette large, sur le modèle du FNPRIC envisagé pour le bloc communal. En effet, fonder les dispositifs sur des recettes spécifiques (DMTO et CVAE) présente un risque «contre-péréquateur» (cas des départements évoqués dans le point 1) et de plus forte volatilité des fonds (cas, notamment, des DMTO).

Ensuite, et dans tous les cas, fonder le prélèvement et le reversement sur le calcul d'un indice synthétique, pondérant la richesse fiscale par des indicateurs objectifs de charges, permettrait de répondre plus précisément, et donc plus justement, à la multiplicité des situations.

Cela permettrait par exemple de prélever une collectivité dont la richesse représente 95% de la moyenne, mais qui supporte de faibles charges... et, inversement, de reverser à une collectivité, certes un peu plus riche, mais supportant des charges beaucoup plus importantes.

L'argument de la complexité ne tient pas. Le calcul d'un indice synthétique relève de la moyenne d'admission au baccalauréat. Et les indicateurs objectifs de charges déjà disponibles sont légions: longueurs de voirie, nombre d'enfants scolarisés, nombre de personnes âgées, nombre d'allocataires de minima sociaux, superficie, revenu par habitant, etc.

**À LIRE**

- **Rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la péréquation coordonné par Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur (14 juin 2011).**
- **Rapport du groupe de travail du Sénat présidé par Jean Arthuis (remise prévue le 6 juillet).**
- **Rapports du Comité des finances locales, puis du gouvernement (attendus pour le 1er septembre).**

## À RETENIR

> **Le fonds national de péréquation des DMTO ne prend pas en compte les charges des départements et privilégie les territoires les moins peuplés.**

> **Les fonds nationaux de péréquation sur la CVAE, prélevant les seules collectivités enregistrant une croissance de leurs recettes supérieure à la moyenne, se retrouvent faiblement dotés.**

> **Fonder le prélèvement et le reversement sur le calcul d'un indice synthétique, pondérant la richesse fiscale par des indicateurs objectifs de charges, permettrait de répondre plus précisément et donc plus justement à la multiplicité des situations.**

# Marges de manœuvre

# Rationaliser le coût de ses impressions, c'est possible

- Réduire son budget de plus de 15 ou 20 % passe par une modification des pratiques.
- Parmi les leviers : mutualiser les équipements multifonctions, modifier les comportements et réduire les coûts administratifs et techniques...

Imprimer un document plutôt que de le lire à l'écran est coûteux, mais courant. Pour y remédier, il faut travailler sur les pratiques d'impression et l'homogénéisation de son parc d'imprimantes. Une tâche difficile quand on ne dispose pas de données précises sur le nombre de pages imprimées, le type d'impression, les équipements utilisés... Bayonne (Pyrénées-Atlantiques), par exemple, pensait que son parc, constitué de nombreux modèles différents, était trop onéreux en consommable et en dépannage. La ville a donc commandé en 2009 un audit afin de disposer d'un inventaire de ses équipements et d'estimations précises de ses consommations. Coût de l'opération : 15 000 euros.

## Supprimer les imprimantes personnelles

Rencontrer les différentes directions permet d'étudier la configuration de leurs locaux et connaître leurs usages afin d'adapter les moyens d'impression à leurs besoins, de déduire le type et le nombre d'équipements nécessaires, les lieux où les installer... La tendance est au remplacement des imprimantes personnelles, fax et scanners par des copieurs multifonctions mutualisés. En effet, « ces appareils multifonctions offrent un meilleur niveau de service, à des coûts d'achat et d'exploitation moindres », souligne Sébastien Créno, directeur commercial du cabinet de conseil Bluemega. Mais retirer aux agents leur imprimante personnelle est souvent délicat. Le plus simple est donc de les supprimer progressivement, en ne les remplaçant plus lorsqu'elles tombent en panne. « Après dix-huit mois, nous en avons éliminé environ un tiers. Mais nous ne voulons pas brusquer les agents en forçant les choses », confirme Françoise Labedade, directrice des systèmes d'information (DSI) de Bayonne.

### Les collectivités, pas si mauvaises élèves

**Les collectivités impriment en moyenne plus que le secteur privé : 42 pages par jour travaillé et par utilisateur (*), contre 28 dans les sociétés. Cependant, ces impressions coûtent moins cher aux collectivités. En effet, la couleur (huit à dix fois plus chère que le noir et blanc) y est encore peu présente : 10 % des travaux, contre 25 à 30 % dans le privé. En rationalisant ses pratiques, il est possible de réduire son budget de 15 à 35 %.**

(*) Source : benchmark mené par la société Bluemega auprès de dix collectivités (chiffres incluant la reprographie).

## Du recto-verso par défaut

En parallèle, pour modifier les comportements, il est possible d'imposer le noir et blanc ou le recto-verso. « 80 % des travaux d'impression ne font qu'une page. Mettre le recto-verso par défaut permet de baisser la consommation de papier de 10 à 15 % », note Sébastien Créno. L'impression à la demande est également source d'économie : les travaux restent stockés au niveau du serveur et ne se libèrent qu'au moment où l'utilisateur s'identifie sur le copieur. On évite ainsi l'impression de pages que personne ne vient chercher, soit 10 à 20 % des volumes.

Par ailleurs, pour que les chefs de service prennent conscience du coût des impressions et incitent davantage leurs collaborateurs à modifier leurs habitudes, les consommations peuvent être refacturées. « Nous avons toutes les données pour, reconnaît Françoise Labedade. Actuellement, à titre d'information, la direction des finances rédige tous les mois des tableaux de bord afin que chaque service connaisse son nombre de copies et le coût que cela représente. Cependant, s'il y avait un impact budgétaire, l'effet sur les consommations serait plus important. » La ville de Lyon (Rhône), elle, a franchi le pas : chaque direction a un budget et, en cas de dépassement, doit effectuer un virement complémentaire.




Autres sources d'économies importantes : l'optimisation de la gestion administrative et de la gestion technique. Commander au fil de l'eau du matériel et des consommables génère une multitude de factures à traiter, et donc des coûts. Passer un marché avec un seul fournisseur pour tous les équipements d'impression réduit significativement ces tâches administratives. « Le fait de n'avoir plus qu'une seule facture mensuelle simplifie la gestion et nous donne une bonne visibilité sur nos consommations », explique la DSI de Bayonne, qui a retenu un système de location où elle paye un coût à la page qui inclut la location des machines, les consommables et la maintenance. En location ou en propre, un parc récent et homogène simplifie grandement la maintenance et réduit les coûts d'intervention technique de 15 à 20 %. Autant de leviers qui permettent d'alléger la facture globale. *Claire Chevrier*

Document n° 12 :



# Evaluation

# Un outil précieux mais toujours aussi peu utilisé

L'évaluation peine encore à s'imposer dans les collectivités territoriales. Elle peut pourtant constituer une précieuse aide à la décision sur les choix stratégiques à faire.

L'évaluation est un outil dont s'emparent peu à peu les collectivités. « Nous avons initié cette démarche en 1995 avec l'idée qu'elle devait contribuer à éclairer les décisions politiques sur la manière de faire et l'orientation stratégique sur les choix à effectuer », commente Pascal Delafosse, responsable du service évaluation des politiques régionales du Nord-Pas-de-Calais. En Loire-Atlantique, la ville de Nantes a réorienté ses actions en direction des personnes âgées : après une enquête montrant que plus de 90% d'entre elles souhaitaient rester à leur domicile, la collectivité a porté ses efforts sur la lutte contre l'isolement, l'adaptation du logement et les services à domicile.

## A chaque programme ses indicateurs

En Bretagne, l'évaluation s'inscrit dans une « démarche de performance » mise en place en 2005. « Dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, une structuration budgétaire particulière a été adoptée. Les neuf missions correspondant aux domaines d'intervention de la région sont déclinées en directives stratégiques, elles-mêmes déclinées en programmes. Une évaluation systématique de ces soixante-dix programmes est mise en œuvre : ce sont les rapports d'analyse par programme (RAP) », indique Ghislaine Grézil, adjointe au directeur des affaires juridiques en charge de l'évaluation et du contrôle interne. Pour chaque programme, tout une série d'indicateurs de réalisation d'actions et de résultats ont été bâtis.

**AGENDA**

**30 juin et 1er juillet**

**La Société française d'évaluation (SFE) organise à Nantes les journées françaises de l'évaluation qui auront pour thème l'évaluation en période de crise.**

**JURIDIQUE**

**• Selon le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998, l'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens juridiques, administratifs ou financiers qu'elle met en œuvre et aux objectifs initialement fixés. Elle doit aboutir à un jugement sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques.**

En 2009, parmi ceux retenus pour le programme « sauvegarder et valoriser le patrimoine naturel et les paysages » figuraient, par exemple, la superficie des territoires concernés par les politiques régionales de protection de la nature, l'évolution du nombre de réserves régionales créées et le nombre de connexions au site de la région dédié à l'environnement. « Les RAP constituent un ensemble de repères, qui permettent de s'interroger, d'amender si nécessaire les politiques publiques », commente Ghislaine Grézil.

## Champs d'analyse

Pour Christilla Dambricourt-Comparin, conseillère technique auprès du directeur général des services et chargée de la réforme des collectivités territoriales au conseil régional de Rhône-Alpes, l'évaluation n'est de toute façon pas un outil facile à manier. « Nous avons développé plusieurs approches, souligne-t-elle. La première est le travail d'évaluation et d'analyse des impacts : la difficulté ici est que pour mesurer ces derniers, il faut du temps, or, souvent, les évaluations dépassent le terme d'un mandat. Pour pouvoir éclairer les décideurs dans le cadre d'un mandat, nous recourrons à une démarche plus souple et réactive : la méthode est la même que pour l'évaluation d'impact, mais le champ d'analyse sera plus restreint. Il faut ensuite savoir ce que l'on veut mesurer et définir les résultats attendus d'une politique. Par exemple, comment mesurer l'effet emploi d'une politique en faveur du développement économique : doit-il se résumer à la simple création d'emplois ou prendre en compte d'autres indicateurs ? »




Autre défi : rendre lisible et compréhensible la dynamique d'évaluation. A la région Nord-Pas-de-Calais, les rapports d'évaluation sont présentés aux élus en commission. « Par ailleurs, pour vérifier le bon usage de ces outils, nous nous attachons à analyser ce qu'il est advenu d'une évaluation un ou deux ans après, explique Pascal Delafosse. Nous le faisions au début pour le propre compte du service. Depuis 2006, un comité de suivi des préconisations a été institué : l'idée est de réunir un service concerné un an plus tôt par une évaluation pour mesurer la pertinence de celle-ci et étudier les éventuelles difficultés de la collectivité à s'en emparer... » Pascal Delafosse travaille aussi sur une démarche qualité, avec en arrière-fond la question de savoir si l'évaluation répond à la demande des services. Une façon de rappeler que cet outil doit rester opérationnel.

*Gaëlle Ginibrière*

Document n° 13 :

# Budgets 2011

# Un plan de 10 millions d'euros d'économies dans l'Aube

- Lancé à l'été 2010, le « plan de sauvegarde » du conseil général de l'Aube vise à contrer l'effet de ciseaux pesant sur les ressources budgétaires.
- Toutes les dépenses sont examinées, comme les possibilités de recettes nouvelles.

« Préserver l'essentiel » : c'est l'objectif qu'invoque Philippe Adnot, président du conseil général de l'Aube récemment réélu à la tête de l'exécutif, pour justifier le « plan de sauvegarde » de 10 millions d'euros sur les dépenses du département. « Avec l'annonce du gel des dotations de l'Etat sur trois ans, des dépenses sociales qui explosent et la baisse de notre autofinancement, l'effet de ciseaux peut devenir très dangereux », détaille-t-il. En juillet 2010, l'exécutif départemental décide donc de lancer un vaste plan d'économies pour mieux restaurer l'autofinancement, tombé de 42 millions d'euros en 2008 à seulement 27 millions deux ans plus tard. « Or il est important de préserver notre capacité d'autofinancement, au risque d'avoir des difficultés à emprunter et de n'être plus capables de faire appel aux cofinancements », décrypte-t-il.

## Mutualisation des dépenses

Rapidement, trois axes d'économies sont recensés, dont la maîtrise renforcée des dépenses en interne. Sans surprise, ce premier axe renvoie « à toutes les mutualisations possibles en matière d'achats groupés des services » : l'acquisition d'énergie fait désormais l'objet d'une seule négociation pour l'ensemble des vingt-quatre collèges du département. Les accords-cadres sont généralisés pour tous les achats de la collectivité, la politique de dématérialisation développée pour obtenir des gains de productivité, des études lancées pour arbitrer au mieux entre achat et location du parc de voitures. Le tout est complété par quelques mesures symboliques comme la réduction de 20 à 30% des frais de réception du conseil général ou la révision à la baisse des indemnités des élus absentéistes, « pour montrer que l'effort concerne tout le monde », plaide Philippe Adnot. Également ciblées, les dépenses sociales : l'Aube renforce ses contrôles, aussi bien sur les prestations que sur les structures. « Il faut aller au-delà de l'idée selon laquelle on ne peut pas toucher au social : quelques leviers présentent des optimisations possibles », estime Pierre Couturier, directeur des services financiers (lire son témoignage p. 49).

**Des ressources nouvelles ?**

**En ces temps de disette fiscale et de dotations à la baisse, le conseil général ne renonce pas à l'idée de créer de nouvelles ressources pour son budget. En dehors des ventes d'actifs et de l'optimisation de certains financements extérieurs, il s'agit, par exemple, de percevoir des loyers en devenant copropriétaire des bâtiments économiques pour lesquels les communes sont aidées. Ou des 700 000 euros de recettes issues de la nouvelle participation des familles au coût du transport scolaire.**

## Révision des partenariats

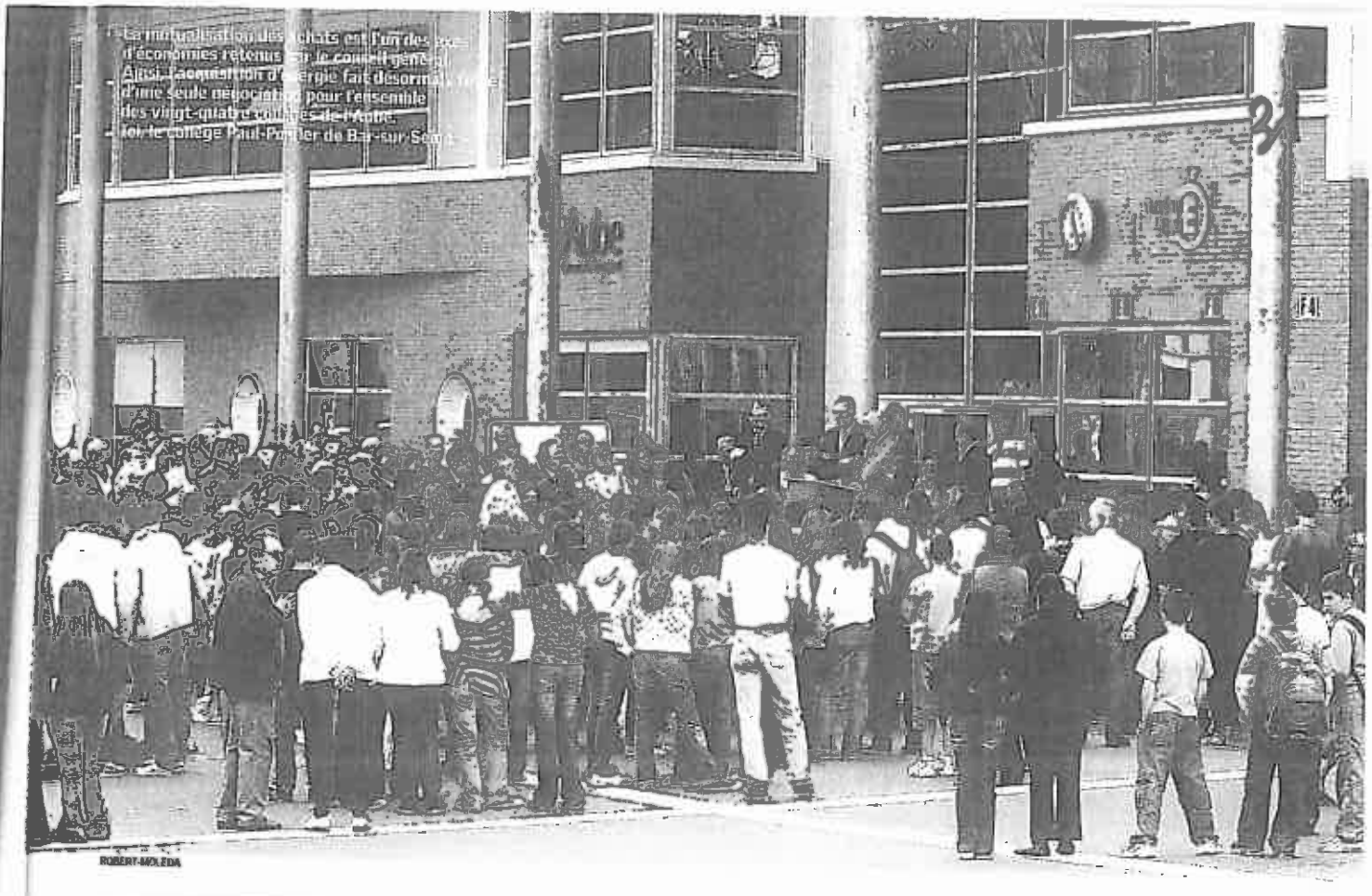
Deuxième axe : les aides aux collectivités, diminuées de 3 millions d'euros par rapport à 2011 « car nous sommes parmi les départements les plus généreux, parfois avec des contributions pas nécessairement des plus utiles », justifie Philippe Adnot. Certaines subventions aux écoles vont ainsi être à nouveau plafonnées pour mettre fin « aux dépenses somptuaires de quelques groupes scolaires ». Les aides aux aménagements et équipements touristiques sont désormais réservées aux communes de moins de 2 000 habitants, les cofinancements des contournements routiers d'agglomérations sont assumés à parts égales par le département et les communes, « compte tenu du caractère très local de

**329,8 M€**
c'est le budget 2011 de l'Aube (77% de fonctionnement et 23% d'investissement).

**18 M€**
constituent la dépense supplémentaire non compensée par l'Etat pour les dépenses sociales obligatoires du département.

l'investissement ». D'autres modifications s'apparentent plus à des « coupes sèches », justifiées par le seul manque de ressources, comme l'ensemble des « réajustements » des aides aux équipements sportifs et culturels.

La révision à la baisse des dotations prévues pour certaines politiques spécifiques du conseil général – troisième axe du « plan de sauvegarde » – a pour point de départ « la prise en compte de la nouvelle donne fiscale », selon le président de l'exécutif. Ainsi, avec la suppression de la taxe professionnelle pour certaines catégories, comme les artisans dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros, le conseil général a décidé de la fin des aides individuelles à l'investissement pour acquérir du matériel productif. « Alors que nous ne touchons plus le produit de cet impôt, nous ne pouvions conserver une aide qui allait juste améliorer



La mutualisation des achats est l'un des axes d'économies retenus par le conseil général. Ainsi, l'acquisition d'énergie fait désormais l'objet d'une seule négociation pour l'ensemble des vingt-quatre collèges de l'Aube, tel le collège Paul-Painlevé de Bar-sur-Seine.

ROBERT-MOLEDA



**PIERRE COUTURIER,**
directeur des services financiers du conseil général de l'Aube

## « Un nouveau rôle en interne pour les fonctions support »

« Auprès des autres directions, nous avons beaucoup communiqué sur le fait que le "business model" financier changeait car nous avons perdu tout levier sur les recettes. Le terrain de bataille s'est déplacé de l'optimisation des recettes à la maîtrise des dépenses puisqu'on ne peut plus proposer d'augmentation des taux. Les services doivent nous proposer des pistes d'économies, faire des choix et s'interroger sur la qualité des services à coûts constants. Ce procédé suppose, dans la gestion des collectivités, un nouveau rôle en interne pour les fonctions support : ressources humaines, informatique et finances. Jusque-là, ces services devaient fournir des ressources – budgétaires, informatiques, etc. – aux services opérationnels. Ils doivent dorénavant conseiller sur l'utilisation de ces ressources en analysant les méthodes de travail. Nous allons d'ailleurs créer un service d'audit rattaché à la direction des finances et adossé à celui de la tarification des services sociaux pour contrôler, en amont, sur pièces et sur place, l'utilisation des ressources de nos partenaires dans le champ social. Cela donnera lieu à des rapports contradictoires pour que les services soient plus efficaces dans la gestion de leurs budgets. »

**17 %**
**des recettes de fonctionnement proviennent de la fiscalité directe en 2011, contre 23 % en 2010 et 40 % sur la période 2003-2009.**

**21 %**
**de progression de l'autofinancement sont attendus en 2011 (de 26,8 millions d'euros en 2010 à 32,5 millions) du fait notamment du plan de sauvegarde.**

le résultat financier des entreprises !» plaide Philippe Adnot. Globalement, le conseil général revient sur l'ensemble des prestations individuelles pour préférer un soutien aux actions collectives. C'est le cas de la culture, notamment : le département ramène de 100 % à 70 % son aide aux communes pour la protection des œuvres d'art dans les églises. Ou des transports scolaires, pour lesquels la gratuité est abandonnée.

### Un comité de suivi

Renforcées en octobre 2010, ces mesures ne donneront leur plein effet que progressivement, sur les trois prochains exercices budgétaires. D'où la mise en place d'un comité de suivi, composé du directeur général des services, des trois directeurs adjoints et des directeurs rattachés aux fonctions support, et de « tableaux de bord pour suivre l'application de mesures et vérifier leur efficacité », souligne Pierre Couturier. Afin d'éviter un suivi uniquement comptable, des indicateurs de performance ont été créés dans les domaines technique, social et culturel, tandis que « le contrôle de gestion est largement impliqué en amont », insiste Pierre Couturier. *Aurélien Hélias*

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Document n° 14 :**

DIRECTION DU BUDGET

TÉLÉDOC 246
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

Paris, le 30 MARS 2012

NORBCRB1209455C
N° DF-2MPAP-12-3089

LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

*À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT*

**Objet : Préparation des Projets annuels de performances annexés au PLF 2013 - Volet Performance**

P.J. : 1

Afin de lisser la charge des travaux budgétaires décalés du fait des prochaines élections, les conférences de performance seront programmées **entre le 2 avril et le 4 mai 2012,** avec en perspective la présentation des objectifs et indicateurs pour le débat d'orientation des finances publiques prévu début juillet. Dans l'hypothèse où des ajustements seraient envisagés postérieurement à la tenue de ces conférences, une actualisation pourra être instruite avec les bureaux sectoriels de la direction du budget, avec finalisation des options retenues et derniers arbitrages à l'échéance des conférences de répartition.

Le projet de loi de finances pour 2013 s'inscrit par ailleurs dans la perspective d'une nouvelle programmation pluriannuelle. En cohérence avec les engagements pris par la France d'un retour à l'équilibre des comptes en 2016, l'année retenue pour la fixation des cibles des indicateurs sera 2016.

Les conférences de performance devront permettre, au titre des PAP 2013, d'une part de poursuivre les efforts de fiabilisation relatifs aux mesures de performance, et d'autre part d'anticiper les travaux liés à l'analyse des coûts des actions de politique publique (CAC).

Le calendrier, les documents de restitution attendus ainsi que l'ensemble du dossier technique sont présentés en annexes de la circulaire. La transmission des documents, notamment celle des fiches de documentation des indicateurs, est indispensable à la bonne tenue des conférences et à l'analyse de la pertinence et de la fiabilité des indicateurs.

Diffusion générale

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

En dehors de ces prescriptions générales visant à l'amélioration des données de performance (cf. annexe 3), deux évolutions sont attendues à l'occasion de l'élaboration du PAP 2013 :

1. **Objectif de resserrement du nombre d'indicateurs de performance** : la préparation d'une nouvelle programmation pluriannuelle doit être l'occasion d'engager un travail de mise à jour des indicateurs existants, en procédant, quand cela le justifie, à des propositions de suppression pour les indicateurs jugés les moins pertinents (cf. rapport d'activité du CIAP 2010/2011 : près de 25 % des indicateurs audités ont été jugés peu fiables et/ou peu pertinents) ou les indicateurs durablement non renseignés (rappel PAP 2012 : près de 5% des indicateurs non. Cet objectif n'exclut toutefois pas les propositions de création de nouveaux indicateurs, permettant de prendre en compte des aspects aujourd'hui insuffisamment couverts : évaluation de la performance des dépenses d'intervention, prise en compte des dépenses fiscales, renforcement des indicateurs d'efficience. Ces travaux pourront se poursuivre à l'horizon du PAP 2014.

2. **Déclinaison d'un indicateur transversal d'efficience de la fonction achat** : dans la continuité de la démarche engagée pour les fonctions supports, il est proposé de décliner un nouvel indicateur transversal d'efficience de la fonction achat. Cet indicateur, conformément aux prescriptions édictées par le Service des Achats de l'État (cf. annexe 7), assurera le relais sur chaque périmètre ministériel, du suivi des gains d'achats inscrits dans le plan d'action des achats de l'État, en lien avec les responsables ministériels achat.

Pour le Ministre et par délégation

Julien DUBERTRET

## Document n°15 : 1er extrait

*2.1.2. Les sources de cette mutation : l'Union économique et monétaire (UEM)*

Un État plus performant au territoire harmonisé, des acteurs locaux responsables de la cohésion de leur territoire et bénéficiaires de nouvelles compétences dans le respect du principe d'unité du territoire, tels sont les nouveaux défis que se sont assignés les gouvernements successifs depuis plus de vingt années. La poursuite de ces objectifs s'inscrit dans une volonté jamais égalée de développer en France une nouvelle gouvernance du territoire à la fois financière et institutionnelle. Si la gouvernance c'est, d'une part, l'art d'organiser les mises en relation des intérêts parfois divergents d'acteurs multiples, à la fois publics et privés, au sein de différents espaces locaux, nationaux, européens et mondiaux, et, d'autre part, de produire de nouvelles règles organisationnelles à partir de relations transversales entre ces acteurs, alors c'est bien dans cette double optique que l'ensemble des textes de lois et lois de finances ont été adoptés sur fond de compétition et de concurrence au pouvoir dans l'Union économique et monétaire naissante.

Ce sont bien, en effet, l'établissement de l'Union économique et monétaire, le traité de Maastricht de 1992, la mise en place des critères de performance, ainsi que l'importance de la dette et du déficit de l'État français, qui sont à l'origine des réformes sans précédent que connaît la France aujourd'hui, source du nouvel environnement dans lesquels les territoires vont désormais évoluer.

*Les trois dernières phases de la mise en place de l'Union économique et monétaire*[1]

- Le traité de Maastricht

| | |
|---|---|
| 1re phase : 1er juillet 1990-31 décembre 1993 | |
| Objectifs : | – Libre circulation des capitaux.<br>– Renforcement de la convergence des politiques économique, budgétaire et monétaire.<br>– Établissement de l'Instrument monétaire européen (IME).<br>– Indépendance des banques centrales nationales. |
| 2e phase : 1er janvier 1994-31 décembre 1998 | |
| Objectif : | – Surveillance des déficits publics des états membres. |
| 3e phase : 1er janvier 1999-31 décembre 2001 | |
| Objectifs : | – Introduction de l'euro sous forme scripturale.<br>– Transfert de la souveraineté monétaire au Système européen Banque centrale (SEBC). |

La mise en place de l'Union économique et monétaire s'est effectuée selon une chronologie parfaitement établie et une procédure prévue depuis, au moins, 1989. C'est le transfert de souveraineté monétaire des États membres à la Banque centrale européenne dans le cadre du Système européen Banque centrale (SEBC) au 31 décembre 2001 qui marquera officiellement l'intégration financière et économique, sans retour, des États membres et par là même, la fin de la troisième et dernière étape de la mise en place de l'UEM. Il faut admettre que dès le 1er janvier 2002, immédiatement après la 3e et dernière phase, une nouvelle ère économique et monétaire s'ouvre dans l'Union européenne. Cette nouvelle ère entraînant avec elle son cortège de textes de lois de finances, de lois de programmation et de lois ordinaires, visant à adapter la France à ce nouvel environnement, les relations financières et institutionnelles entre l'État et les collectivités locales allaient nécessairement être touchées de plein fouet. Sur un plan interne, le 1er janvier 2002 représente une date importante pour la France. La correspondante ne doit pas surprendre. C'est à cette date qu'entre en vigueur la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) adoptée le 1er août 2001. Substituant à une ancestrale obligation de moyen dans la gestion des deniers publics français une nouvelle obligation de résultat, les auteurs mêmes de la LOLF diront de leur texte qu'elle constitue assurément une nouvelle constitution financière de la France.

De façon remarquable, ils diront également qu'avec la LOLF, la France rentre dans une nouvelle ère financière. Le forum de la performance du ministère de l'Économie et des Finances qualifie l'environnement financier post-LF de « nouvel

Univers[1] ». On comprend donc que l'Union économique et monétaire, obligeant les États à une parfaite maîtrise de l'évolution de leurs finances publiques, ait amené la France à adopter la LOLF. La date d'entrée en vigueur de la LOLF fixée au 1er janvier 2002 fait donc entrer la France dans une nouvelle ère financière. Cette date correspond également à la date d'entrée l'Europe dans une nouvelle ère financière. Le hasard n'existe pas. Il faut admettre que la nouvelle constitution financière de la France qu'est la LOLF est le texte majeur qui a permis à la France d'adapter le mode de gestion de ses finances publiques aux nouvelles exigences européennes de redressement des finances publiques. C'est le traité de Maastricht de 1992 qui a fixé à l'occasion de la 1re phase de mise en place de l'UEM les indicateurs de bonne santé financière des États membres par rapport à cette même Union économique et monétaire.

- Les critères de convergence du traité de Maastricht[2]

Durant la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (1er janvier 1994-31 décembre 1998), l'Europe a été particulièrement attentive aux efforts des États permettant de parvenir au respect des critères de stabilité financière. Quatre critères de mesure ont été fixés dans le traité de Maastricht :

1. **Inflation maîtrisée.** Le taux d'inflation moyen observé au cours d'une période d'un an avant l'examen de l'entrée d'un pays ne peut dépasser de plus de 1,5 % la moyenne de ceux des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.
2. **Finances publiques saines.** Le déficit public ne peut être supérieur à 3 % du produit intérieur brut et la dette publique ne peut excéder 60 % du PIB. Il est prévu que les efforts déployés par les États pour se rapprocher de ces critères peuvent éviter la sanction.
3. **Taux de change stable.** Le pays candidat doit avoir respecté les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du Système monétaire européen (SME) pendant deux ans au moins. Il ne doit pas avoir dévalué sa monnaie par rapport à celle d'un autre État membre.
4. **Taux d'intérêt bas.** Le taux d'intérêt moyen à long terme ne peut excéder de plus de 2 % celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

À partir du traité de Maastricht de 1992, la construction européenne est passée à une vitesse supérieure. Les critères de convergence introduits dans ce même traité ont imposé aux États membres des ratios de bonne gestion de la dette, du déficit, de l'emprunt et de l'inflation par rapport à l'importance du produit intérieur brut. Cette nouvelle discipline budgétaire imposée aux États membres trouve son origine dans l'article 104 C du traité de Maastricht et plus généralement dans le principe général de la convergence nécessaire des politiques financières et économiques à l'échelle européenne. Par ailleurs, pour s'assurer du bon respect de ces critères, la Commission a également souhaité se doter d'un dispositif permanent de maîtrise des dépenses publiques permettant de surveiller les politiques budgétaires nationales après la phase de passage à la monnaie unique. Lors du sommet d'Amsterdam en juin 1997 a été adopté le principe du pacte de stabilité et de croissance.

Fondés sur la volonté d'assainissement des finances publiques, les engagements découlant de ce pacte de stabilité se sont concrétisés dans l'adoption d'une résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 complétée, le 7 juillet 1997, par deux règlements communautaires. Les deux règlements communautaires ont pour objectif la mise en place de procédures permettant de garantir la réalisation des objectifs découlant du pacte de stabilité. Au terme de ces 2 règlements communautaires, deux procédures de sanction des États ne respectant pas les critères ont été organisées : l'une est préventive, l'autre est répressive. Le volet préventif repose sur l'obligation faite aux États participant à la zone euro de soumettre des programmes triennaux de stabilité. Ces programmes de stabilité doivent être remis chaque année et présenter la politique budgétaire suivie dans une perspective pluriannuelle. En principe, ils doivent contenir des prévisions de solde budgétaire et de ratio d'endettement sur 3 ans. En cas de dérapage significatif, une recommandation est envoyée à l'État. À ce stade, aucune sanction n'est prévue.

Le volet répressif est uniquement destiné à sanctionner les États qui présenteraient un déficit excessif, selon l'expression employée à l'article 104 C du traité de Maastricht. Le respect des critères évite ainsi à un pays de faire l'objet de procédures, délicates politiquement et financièrement. Ces critères ont été considérés comme des ratios de bonne santé financière révélant de la part des pays les respectant leur possible intégration dans la zone euro. D'une autre façon, il a été précisé à de nombreuses reprises que les pays qui respecteront ces critères participeront à la mise en place de la monnaie unique. Au premier abord, il semblerait que ces ratios imposent aux États membres qui souhaitent entrer dans la zone euro une maîtrise réelle de leurs finances. On peut également imaginer que cette règle de bonne conduite ne touche que les seuls deniers publics nationaux.

Deux raisons majeures nous amènent à relativiser l'objectif classiquement avancé et rappelé précédemment :

- La mise en place d'une « Union », quelle qu'elle soit, impose l'usage d'un même langage entre les acteurs. Dans le cadre d'Union économique et monétaire, le langage est celui de la monnaie. Il ne viendrait à l'esprit d'aucun respon-

1 À titre d'illustration, le domaine des contrôles financiers a été modifié en profondeur comme tous les domaines touchant de près ou de loin les finances publiques d'État. Le décret du 27 janvier 2005 réformant le contrôle financier au sein des administrations de l'État a abroge, à partir du 1er janvier 2006, toutes les dispositions de nature réglementaire de la loi du 10 août 1922 qui régissait le contrôle financier depuis plus de quatre-vingts ans. Il a organisé, sur les bases déclinées dans la partie précédente, le contrôle financier dans le « nouvel univers de la LOLF.

2. Source : ministère de l'Économie et des Finances, Commission des communautés européenne, 1999.

sable européen de conditionner la mise en place d'un facteur de cohésion aussi essentiel au risque de remettre en cause cette Union même.

- Si les critères de convergence avaient eu pour seule fonction de lister les pays aptes ou non à instituer la monnaie européenne, on peut s'interroger sur la place centrale qu'occupent aujourd'hui ces critères alors que l'euro a remplacé depuis plusieurs années de nombreuses monnaies nationales.

Respecter les critères de convergence pour substituer à sa monnaie nationale l'euro et participer ainsi à la mise en place de la zone euro n'est qu'un objectif visible qui ne doit pas masquer l'objectif le plus important. En maîtrisant sa dette et son déficit à des taux plafonnés ou en mettant tout en œuvre pour y parvenir, un pays assure à l'Europe qu'il peut financièrement, économiquement et politiquement défendre les valeurs premières de l'UEM. En respectant les critères de convergence, il s'agit en effet pour la France de prouver à la Commission des communautés européennes notamment qu'elle peut participer activement à la construction de l'UEM. En démontrant qu'elle est capable de lutter efficacement contre la dette et le déficit, la France peut ainsi peser politiquement sur la construction de l'Union économique et monétaire.

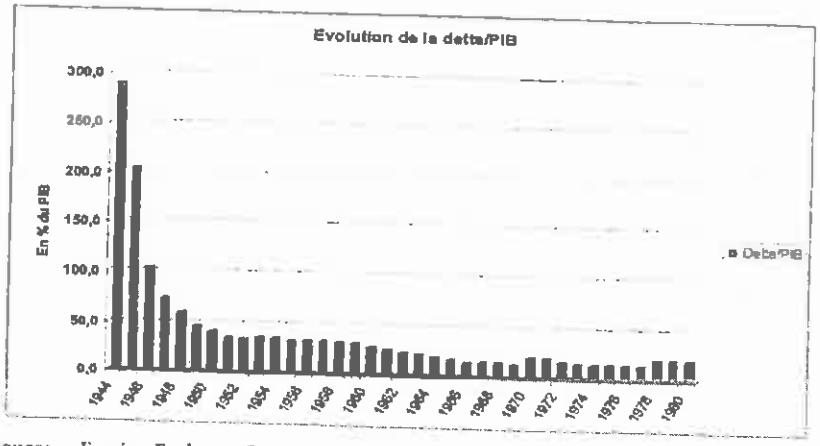
Les États les plus respectueux des critères de convergence démontreront qu'ils peuvent être fondateurs de cette nouvelle Europe, économique et financière. Il faut reconnaître que c'est bien à une véritable compétition économique et financière entre États membres de l'UEM à laquelle nous assistons. En un mot, pour qu'un pays puisse jouer un rôle moteur dans la construction européenne, il faut qu'il soit économiquement fort, financièrement sain, territorialement harmonisé, et économiquement libéral[1]. L'avenir de la France n'est plus franco-français mais européen, voire mondial. Il faut donc admettre que le souhait pour la France et tous les autres pays membres, via l'Europe, d'étendre sa souveraineté politique, économique et financière sur d'autres territoires n'est pas d'une autre époque.

Il ne s'agit plus cependant aujourd'hui d'annexer par l'invasion militaire d'autres territoires. Les guerres sont d'une autre nature. Elles sont désormais économiques, monétaires, financières et budgétaires. Moins visibles pour l'administré, elles n'en sont pas moins lourdes de conséquences. Les champs de bataille ne sont plus des espaces géographiques donnés, mais les places boursières et les marchés financiers. Les armes sont la spéculation, les taux d'intérêt et les placements boursiers. Dans la mesure où l'élément rémunérateur accepté est le risque, la stratégie mise en place est celle qui permet d'envisager *a priori* des scenarii de réponses instantanées à une situation donnée. La sécurité ne vient plus de la stabilité d'une situation. Elle vient de la faculté de s'adapter en temps réel à un environnement changeant dans lequel le risque est le moteur de tout.

1. « Nul ne réclame un affaiblissement de l'État, bien au contraire. Dans notre République unitaire décentralisée, ce n'est pas une collectivité publique comme les autres et ses missions fondamentales ne sont pas discutables : garantir l'intérêt général et l'utilité publique, assurer le contrôle de l'application des lois et règlements ». Alain LAMBERT, Rapport RGPP, novembre 2007.

Ce sont bien ces enjeux de pouvoir d'un genre tout à fait nouveau dans sa forme, et dans les moyens d'y répondre, qui ont conduit peu à peu la France à emprunter la voie non pas du changement, de l'évolution ou de la transformation mais bien de la mutation, par des textes de loi de plus en plus nombreux et aux objectifs convergents. C'est également cette volonté clairement affirmée de redressement des finances publiques qui est à l'origine de cette nouvelle ère qui attend beaucoup des territoires. Si la situation financière de la France au regard de sa dette et de son déficit est inquiétante, elle n'est pas catastrophique par rapport à d'autres États. Elle doit cependant faire l'objet de mesures urgentes de redressement, notamment en ce qui concerne la dette. Il est exact que la France et d'autres pays ont connu des taux de déficit et de dette bien supérieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

**Une réduction spectaculaire de la dette souveraine…**




Source : « Foreign Exchange Reserves and the International Monetary System : Management, cooperation and stability », in La chaire, *Finances internationales*, Science Po, 2007.

En dépit d'une réforme en 2005 du Pacte de stabilité et de croissance, la plupart des États européens ne respectent plus les critères de convergence en 2010. Ils connaissent en effet un déficit des finances publiques nettement supérieur à 3 % : 8,2 % pour la France, 6 % pour l'Allemagne et 6,9 % pour la moyenne de la zone euro. La situation budgétaire de la Grèce dont le déficit atteignait 12,7 % du PIB au début de 2010 a entraîné une défiance des marchés à l'égard de l'euro. Sous l'impulsion de la France, les pays de la zone euro ont dû s'entendre pour s'engager sur une politique de mise en garde et sur un plan d'aide massif à la Grèce. La Commission s'est interrogée sur les risques qu'une telle situation pouvait engendrer sur la stabilité financière de la zone euro. Les pays concernés par une certaine fragilité financière se sont engagés à revenir en deçà des 3 % de déficit par rapport au PIB avant 2013.

*2.3.2. Les instruments d'une nouvelle gestion prospective inspirée de la LOLF*

**2ème extrait**

Au fur et à mesure de l'application de la LOLF au budget de l'État, la doctrine et les élus se sont interrogés sur la question de l'applicabilité de la LOLF aux finances locales. Tous les espoirs de redressement des finances publiques d'État se sont fondés sur cette nouvelle politique de résultats, faisant de la transparence dans les documents budgétaires, du suivi et de l'évaluation de la dépense dès le premier euro et de la définition *a priori* d'objectifs de dépenses en fonction de ratios de performance associés, les clés du renouveau financier de l'État. La question a été de savoir si les budgets locaux pouvaient avantageusement copier ou tout au moins s'inspirer de ces nouvelles règles de gestion.

À y regarder de plus près, on se rend compte que les collectivités n'ont pas attendu la LOLF pour appliquer aux deniers publics locaux des règles de bonne gestion financière et budgétaire. Si les collectivités locales ont finalement été plus en avance que l'État concernant par exemple le respect de la sincérité ou de l'approche patrimoniale des budgets présentés aux assemblées, on constate en revanche que certains instruments doivent être grandement améliorés. Les notions de performance et de résultat imprègnent déjà bon nombre d'outils locaux de gestion financière. La réforme des territoires et le plan de redressement des finances publiques qui s'ouvrent à partir de 2011 doivent impérativement amener les collectivités à rénover un grand nombre de ces instruments. Parce que le plan de redressement est unique dans son contenu, il faut impérativement faire de chaque période qui participe à l'élaboration, à la présentation, à la discussion, au vote et à l'exécution du budget, une source d'efficacité et de performance.

L'annonce faite du gel des dotations de l'État pendant trois années, la mise en place obligée d'une nouvelle forme de péréquation assise sur la performance et sur le montant de dépenses plus que sur des critères de recettes, ainsi que la mise en place prochaine d'une nouvelle nature de relations financières entre l'État et les communes, imposent une adaptation et une modernisation de certaines pratiques financières et budgétaires. De nombreuses villes et communautés d'agglomération ont engagé une démarche « LOLF » dans la gestion des services et des deniers. De cette pratique on constate des rénovations importantes d'outils connus telles que l'évaluation économique des politiques publiques, la mise en place d'une procédure de pilotage et de contrôle de gestion, une présentation par objectifs et résultats des grandes orientations budgétaires au moment du débat d'orientation budgétaire.

Outre ces outils matériels, les collectivités doivent veiller également à accompagner en interne, auprès des agents, l'appropriation de cette nouvelle culture du résultat, laquelle rompt totalement avec les pratiques classiques dans le cadre de services publics locaux. La question n'est donc pas celle de savoir comment transposer les principes de la LOLF dans la gestion des affaires locales. Elle doit être celle de savoir comment s'inspirer des principes de la LOLF pour les adapter aux territoires[1]. Plusieurs axes de rénovation des pratiques sont proposés. Si certains axes donneront lieu à commentaire, certains autres ne seront que mentionnés.

- La phase des orientations budgétaires et les DOB

**Le Débat d'Orientation budgétaire**: institué par la loi du 2 mars 1982 pour les départements, le DOB a été généralisé pour les communes de plus de 3 500 habitants et les régions. Ce débat permet de dresser un bilan provisoire de l'année et de présenter les grands objectifs politiques de l'exécutif en « n + 1 » et les moyens pour y parvenir. Bien que ce débat ait pour but d'échanger sur les priorités de l'exécutif en informant les conseillers sur les évolutions financières de la collectivité, on constate qu'il est le plus souvent perçu comme une étape très formelle sans valeur réelle.

Au cours du DOB, les débats sont peu nombreux et les documents distribués lacunaires. Par ailleurs, le caractère très évolutif et incertain de l'environnement financier des collectivités et la multiplicité des acteurs participant à l'élaboration des projets communaux amènent à s'interroger sur la crédibilité des projets à six mois voir un an. L'organisation de ce débat étant laissée à l'appréciation des exécutifs, sa durée et sa forme peuvent changer d'une année sur l'autre. Enfin, dans la mesure où la récente obligation de résultat qui imprègne désormais les finances de l'État n'a pas encore touché les finances locales, les résultats financiers, économiques, ou sociaux de l'exercice écoulé ne se trouvent repris dans aucun texte.

Le seul résultat à disposition des conseillers sera celui inscrit dans le compte administratif et le compte de gestion dont le contenu ne sera présenté qu'en mai de l'année « n + 1 ». Ces résultats ne seront par ailleurs accompagnés d'aucun ratio, ni critère de performance. Quant à la question de savoir si les objectifs prévus lors de la tenue du DOB, mission par mission, poste par poste, ont été atteints en fonction d'un résultat souhaité, elle ne se pose pas. Les documents présentés au moment du DOB sont vierges de toute rubrique en la matière.

Dans un environnement financier répondant essentiellement à une obligation de moyen, il est naturel qu'une présentation des grands axes de politiques à venir par objectifs, résultats et performances soit absente des documents présentés actuellement. Pourtant, c'est précisément en raison de cet environnement évolutif et de ce nombre grandissant d'acteurs que les collectivités doivent faire de ce débat d'orientation budgétaire un véritable instrument de pilotage financier. Il doit être un véritable outil pédagogique et un instrument d'expertise pour toute l'année budgétaire. Il doit être pour les responsables de secteurs ou de missions un guide tout au long de l'année du suivi des objectifs à atteindre.

1. Pour une étude détaillée des conditions de transposition possibles de la LOLF aux finances locales, voir, « Faut il une LOLF pour les collectivités locales? », Frédéric Fievet et Philippe Laurent — RFFP n° 95 septembre 2006, « Ce que la LOLF dit aux collectivités. . L'exemple de la Ville de Lyon », Olivier Nys — RFFP n° 95 septembre 2006. Voir également *Guide pratique pour une démarche globale et progressive de la gestion publique locale, www .Minefi-performance.fr*

Les axes de valorisation du DOB peuvent être les suivants :

*Axe 1*

**Donner au DOB la valeur d'une décision budgétaire :** avant que le législateur solennise cette phase importante dans l'année budgétaire locale, les exécutifs auront tout intérêt à donner au DOB le caractère de décision budgétaire. Le DOB n'a aujourd'hui aucune valeur juridique particulière. Aucune obligation ne s'impose aux exécutifs sur la forme à donner aux documents remis aux conseillers ou la durée à donner à ce débat. Il permet pourtant la présentation de tous les projets qui seront mis en œuvre, les objectifs à atteindre, la nature les bénéficiaires. En somme, il s'agit d'une feuille de route extrêmement utile pour tous les services pour toute l'année.

*Axe 2*

**Pouvoir exploiter toute l'année les informations contenues dans les documents en raison de leur qualité et de leur pertinence :** les exécutifs pourraient voir dans le DOB un ensemble de données auxquelles les membres de l'assemblée, principalement ceux de l'opposition, auraient tendance à se référer à tout instant de l'année d'exécution du budget. Ainsi, on pourrait considérer, à tort, que le caractère informel du DOB et l'imprécision des informations qui s'y trouvent servent au fond les intérêts de la majorité.

Il n'en est rien. La qualité et le nombre des informations à faire figurer dans les documents du DOB sont un gage sérieux de crédibilité de l'équipe en place. La précision avec laquelle l'exécutif présentera les objectifs à atteindre par secteur et la performance recherchée dans les politiques projetées constituera un outil précieux pour l'exécutif. Le cas échéant, lorsqu'il aura à répondre de ses actions ou de sa politique dans la collectivité ou l'EPCI, il pourra, lui-même, s'appuyer sur ces documents pour justifier sa position.

À y regarder de plus près, cette nouvelle obligation de résultat n'est pas forcément un atout pour les membres des assemblées délibérantes. On peut en effet légitimement affirmer que toute critique formulée à l'égard de la politique menée par l'exécutif en cours d'exécution budgétaire n'est pas recevable. Ce n'est en effet qu'au moment de la définition des objectifs poursuivis et du résultat enregistré que les critiques peuvent être effectuées. Sans pour autant esquiver ces dernières en renvoyant systématiquement aux documents du DOB, l'exécutif pourra à cette occasion rappeler les objectifs qui sont les siens et son intention ferme, à terme, de les atteindre.

*Axe 3*

**Faire du DOB une phase budgétaire relais entre le compte administratif et le budget primitif :** Il est prévu que le DOB doit avoir lieu deux mois avant le vote du budget primitif. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie financière à mettre en œuvre, cette discussion est prématurée dans le déroulé de l'année budgétaire. Aucun résultat concernant l'exercice écoulé n'est encore connu. Il serait ainsi plus qu'utile que le DOB ait lieu quelque temps après le vote du compte administratif.

*Axe 4*

**De nouveaux éléments à introduire dans les documents distribués au moment du DOB :** Compte tenu de l'importance stratégique du DOB dans le cadre de la nouvelle gestion des crédits par objectifs et résultats, les documents devront contenir certains éléments incontournables :

- **Développer la programmation financière** en utilisant les autorisations pluriannuelles en fonctionnement et en investissement par mission.
- **Traduire sous forme de ratios les résultats du compte administratif** en les rapprochant des ratios inclus dans le DOB, lesquels sont présentés à l'appui des projets pour « n + 1 ».
- **Présenter l'environnement financier et institutionnel de la collectivité ou de l'EPCI** (évolution des ressources propres, masses de recettes fiscales directes et indirectes, évaluation de la pression fiscale exercée sur telle ou telle catégorie de contribuables, évolution de la valeur des bases, montant et évolution des dotations de l'État. Bon nombre de ces informations figurent dans les documents présentés sous forme d'états et mis à la disposition des exécutifs par le Trésor public au moment de la préparation du budget ou en cours d'année d'exécution. Il s'agit par exemple des états 1259, 1387, du tableau affiche, etc.
- **Les éléments financiers concernant les principaux satellites.** Il peut s'agir de sociétés (SEM, sociétés de capital-risque etc.), d'associations et, en premier lieu, d'organismes publics (syndicats mixtes, GIP, etc.) dans lesquels la collectivité détient des participations (actions de sociétés) ou exerce une influence prépondérante qui détermine un haut niveau de responsabilités, y compris financières en cas de difficultés.
- **Présenter sous forme de tableaux certains ratios incontournables.** Dans le cadre de la préparation budgétaire, le service des finances prend en compte plusieurs éléments afin de mieux apprécier le montant de certaines charges. Ces prises en compte permettent de préparer l'équilibre budgétaire imposé par les textes et de respecter le principe de sincérité : les éléments du compte de résultat permettent d'analyser l'évolution des principaux postes de dépenses de fonctionnement, mais aussi la charge de la dette, les charges liées à l'emploi. Le compte de résultat permet également un état patrimonial des biens de la collectivité après exercice budgétaire, une présentation et une évaluation les restes à réaliser. Les éléments du bilan permettent d'analyser l'évolution du patrimoine et son mode de financement, ainsi que l'évolution des engagements à long terme. Le compte de résultat permet de partir de la programmation pluriannuelle et d'évaluer les besoins de financement à long terme, le montant

des amortissements, et ans une même rubrique: épargne de gestion, encours de la dette, capacité d'autofinancement brut et net.

- **Les perspectives budgétaires à court, moyen et long terme.** Seront présentées ici les grandes orientations de la politique budgétaire souhaitée par l'exécutif et les objectifs à atteindre. L'évaluation des besoins en crédits à l'appui de chaque action sera plus aisée. Ces actions peuvent être multiples: programmer en pluriannualité des investissements, aménager et développer les zones commerciales, favoriser le développement du secteur locatif, promouvoir les actions culturelles, rationnaliser les dépenses par une mutualisation des services...

On peut sélectionner les ratios les plus significatifs pour éviter un trop grand nombre d'informations délivrées aux assemblées, la priorité étant de toujours retracer les mêmes agrégats d'une année sur l'autre pour faciliter les comparaisons. Sans épuiser le sujet, on peut enfin constater qu'une telle approche du DOB permettra de mettre en avant avec plus de précisions des volumes de charges, chacun étant associé à des objectifs et des ratios de performance. On perçoit l'intérêt d'une telle démarche, laquelle se trouve être en parfait accord avec les principes qui régiront la nouvelle forme de péréquation, faisant des charges le principal critère de répartition.

▪ **Améliorer le cadre budgétaire et la lisibilité des documents budgétaires**

Les outils d'amélioration du cadre budgétaire et de meilleure visibilité des documents budgétaires passent par l'obligation faite aux collectivités et aux EPCI de présenter les budgets par nature ou par fonction. La comptabilité publique locale a devancé la LOLF dans les modes innovants de présentation des crédits. La réforme du principe de spécialité constitue l'une des trois innovations majeures de la LOLF. Sans développer le contenu des pistes d'amélioration possibles du cadre budgétaire, on peut citer les suivantes:

- favoriser en interne le dialogue de gestion entre les différents responsables d'enveloppes ou de secteurs,
- déterminer les indicateurs de performance associés aux politiques engagées,
- préparer dans le cadre de chaque secteur des budgets opérationnels de programme.
- procéder à l'élaboration systématique de tableaux de bord dans chaque pôle stratégique.
- élaborer des programmes annuels de performance permettant des évaluations en cours d'exécution budgétaire par rapport aux objectifs fixés dans le cadre du DOB.

Il est une piste qu'il conviendra de développer rapidement et qui entraîne avec elle toutes les autres: la présentation par mission des politiques locales

*Axe 1*

**Une présentation obligée par mission pour une meilleure lisibilité des budgets:** Au sens de la LOLF, une MISSION comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Ces missions sont traduites sous forme de PROGRAMMES. Un programme regroupe plusieurs ACTIONS auxquelles sont affectés des CREDITS destinés à couvrir les charges d'une action ou d'un ensemble cohérent d'actions. Chaque action poursuit des OBJECTIFS. Afin de mieux apprécier la façon avec laquelle ces objectifs ont été atteints, des RESULTATS sont préalablement définis. Pour mieux évaluer la qualité du résultat, des critères de performance sont associés à chaque résultat. Cette approche permettra aux exécutifs de placer dans la catégorie « mission » les compétences transférées par la loi.

Pour les exécutifs d'EPCI, il s'agira des compétences transférées inscrites dans les statuts et précisées par la définition de l'intérêt communautaire. Les actions s'attacheront à décrire pour une ou plusieurs catégories d'administrés données, la nature du service dont elles vont bénéficier[1]. Une présentation de la politique de l'exécutif sous forme de missions permet la pratique de la fongibilité des crédits et donc une plus grande souplesse dans l'exécution du budget. La fongibilité des crédits autorise l'ordonnateur de la collectivité ou de l'EPCI à modifier en cours d'exécution budgétaire les montants de crédits inscrits dans le budget primitif. Cette pratique permet d'adapter des montants de crédits trop faiblement évalués initialement.

Grâce à la spécialisation des crédits par « Mission », les membres des assemblées peuvent être informés de l'utilisation projetée des crédits et confère à l'ordonnateur la garantie de la poursuite d'un objectif donné et l'atteinte des résultats présentés au moment du DOB. Même si la fongibilité des crédits impose de passer par les procédures de virements ou de transferts de crédits, elle constitue un outil précieux de performance dans l'exécution du budget.

*Axe 2*

**Fiabiliser les résultats de l'exercice précédent:** si le principe de l'annualité budgétaire implique la séparation comptable et budgétaire des exercices, la responsabilité politique de l'ordonnateur est continue d'un exercice à l'autre. Pour l'instant, l'obligation qui pèse sur les exécutifs des collectivités et des EPCI n'est ni une obligation de résultat ni une obligation de moyen. L'obligation est l'une et l'autre en raison de la proximité des administrés. La raréfaction des ressources publiques et l'augmentation des taux de prélèvements obligatoires sont

1. À titre d'exemple, en 2008, la ville de Lyon a terminé d'organiser sur un terrain plus managérial sa nouvelle gestion financière autour de la notion de plan des engagements financiers (PEF) mise en place de façon purement technique dès 2002. La démarche présente de multiples avantages, la rationalisation de l'architecture permettant de revenir à l'objectif initial de meilleure lisibilité. La démarche permet un suivi analytique complet grâce à une plus grande visibilité des coûts affectables à l'échelle de chaque centre de responsabilités.

sources d'incertitudes et amènent les gestionnaires à s'inquiéter sur leur capacité à atteindre les résultats fixés.

De façon assez surprenante, c'est en précisant les résultats attendus par rapport aux résultats de l'année écoulée que la gestion des deniers publics se fera plus stratégique. L'obligation de résultat impose la fiabilité des éléments chiffrés à l'appui du compte administratif. Elle s'explique également par l'obligation d'information qui pèse sur l'exécutif à l'égard des conseillers. La qualité des informations délivrées doit être en accord avec le rôle du DOB dans le processus budgétaire. Cette précision permettra également de justifier du montant et de la nature des dépenses dans le cadre d'une forme de péréquation.

L'obligation de fiabilité des résultats passera par une vision consolidée des comptes, par une garantie d'exhaustivité du résultat de l'exercice, par une présentation enrichie du compte administratif et par l'énoncé d'un bilan permettant d'apprécier l'efficacité de la stratégie mise en place en début d'année écoulée.

Le compte administratif, aussi bien dans son contenu que dans les débats qu'il pourra susciter, est un moment important dans le cadre d'une nouvelle gestion par résultat des deniers publics.

Plusieurs axes de réflexion peuvent être suivis en interne. Les points forts de ces axes sont :

La réduction nécessaire des délais de restitution des comptes de clôture au travers de la pratique de la journée complémentaire : le code général des collectivités locales prévoit une procédure de dépôt du compte de gestion qui n'est plus en phase avec le souhait des exécutifs de connaître rapidement le résultat de l'exercice passé.

L'article L 1612-12 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que l'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional après transmission, **au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale**. Conscient de ce que ces délais ne permettent pas une préparation efficace du prochain budget, le Trésor public a souhaité un rapprochement entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable en vue d'une accélération de la clôture de la gestion et de la remise du compte au service ordonnateur[1].

Une présentation par mission, programme et actions de l'exercice passé, sur le même modèle que le budget primitif ;

*La consolidation des comptes de la collectivité par un travail de recensement de l'information effectué dans chaque service pour chaque poste budgétaire.*

1. Ce rapprochement a pour cadre une circulaire interministérielle NOR BL/B/04/10054/C du 16 juin 2004 « Optimisation de la gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales

*Axe 3*

**Générer une dynamique au sein de la collectivité autour de la notion de performance :** la démarche est ici purement managériale. Elle consiste à impliquer les élus dans la nouvelle stratégie de gestion des enveloppes par objectifs et à mettre en place une équipe de pilotage, en relation ou non avec la direction des ressources humaines. Ce comité de pilotage veillera au suivi et à l'animation de groupes de travail. Il veillera également à la responsabilisation des gestionnaires d'enveloppe et des directeurs administratifs.

### *2.3.3. Une nouvelle gouvernance comptable de l'État au service des territoires*

Le nouvel objectif de résultat assigné aux gestionnaires de deniers publics amène les comptables du Trésor à s'interroger sur la nature de leurs missions, sur les conditions d'une rénovation obligée de l'Institution et sur l'utilisation par les territoires de nouveaux outils de gestion comptable des deniers publics. ***Intervenant dans le secteur public local, auprès de l'État, des entreprises, mais aussi auprès des particuliers en matière de recouvrement des recettes publiques, spécialisés en matière de contrôle et de paiement des dépenses publiques, de production de l'information budgétaire et comptable publique, de conseil financier et de gestion des dépôts de fonds d'intérêt général, le comptable public bénéficie d'une parfaite connaissance des acteurs et de leurs intérêts.*** **Il est donc naturel que cette nouvelle gouvernance financière fasse du Trésor public une pièce maîtresse dans le déroulement des réformes en cours.** La fin des « activités bancaires » du Trésor public, rendues au circuit bancaire concurrentiel, la mise en place progressive d'un « interlocuteur fiscal unique » par rapprochement adapté des services fiscaux et des services du Trésor public illustrent déjà le vent de réforme qui souffle sur ce dernier.

En ce qui concerne les collectivités locales, le comptable doit désormais tenir compte de nouveaux paramètres issus du développement de la décentralisation. Ainsi, l'accroissement des compétences exercées par les acteurs locaux et le souhait de répondre aux attentes des administrés-contribuables en termes de qualité de service, le souci de transparence dans la gestion publique, et celui de « performance » de l'administration et des services publics sont autant d'éléments dont le comptable doit tenir compte dans ses missions. Cette nouvelle gouvernance vise l'introduction dans le secteur public de moyens ou de procédures existant déjà dans le secteur privé marchand. Compte tenu du besoin de mutation de l'État dans ses propres rouages financiers et dans ses relations avec les collectivités locales, le Trésor public a déjà adapté son offre de services aux besoins des collectivités territoriales par une aide accrue à l'information et à la décision.

L'aide à l'information revêt plusieurs formes : un ensemble de procédures budgétaires et comptables simplifiées, l'offre de restitution des comptes de l'année « n » au 15 mars de l'année « n + 1 » et la mise à disposition de données compa-

ratives ainsi qu'un site Internet spécifique. De nombreux documents sont mis à la disposition des collectivités et des EPCI afin de mieux évaluer les besoins et replacer le budget de la collectivité dans une évolution chronologique. Le Trésor propose également un soutien à la fiscalité directe locale par la réalisation de simulations fiscales ainsi qu'un soutien complété par une analyse rétrospective, consolidée ou prospective des comptes.

**Ce soutien est renforcé par un dispositif de veille s'appuyant sur un outil interministériel *« le réseau d'alerte sur les finances locales »*, mis en place conjointement par la Direction générale de la comptabilité publique et la Direction générale des collectivités locales.**

L'octroi d'informations et l'aide à la décision ont fait l'objet ces derniers temps d'innovations importantes. Mais c'est dans le domaine de l'aide à la gestion que les avancées ont été les plus spectaculaires.

- **De nouveaux instruments de paiement…**

La nouvelle gouvernance passe par la promotion de nouveaux instruments de paiement au service des comptables, par la dématérialisation des échanges et par la refonte de l'application de gestion de la DGCP. En ce qui concerne les instruments de paiement, certaines procédures automatisées permettent de répondre aux préoccupations de rapidité, de sécurité, de fiabilité et de bonne gestion.

La carte bancaire figure parmi les moyens les plus faciles d'utilisation et les plus fiables. En France, on dénombre 17 500 points d'encaissement pour l'ensemble de la sphère publique dont 6 000 concernent le secteur public local (campings, offices de tourisme, piscines, musées, hôpitaux, remontées mécaniques…).

Le TIP est le mode de recouvrement adapté pour les créances en nombre, à caractère répétitif comme le sont les loyers ou les redevances d'eau ou d'ordures ménagères qui laissent à l'usager la maîtrise de son règlement. Il assure à la collectivité la maîtrise des flux financiers et une meilleure gestion de sa trésorerie.

Et pour accélérer encore le traitement de ce mode de paiement, des centres d'encaissement ont été mis en place par le Trésor public, comme le font tous les grands opérateurs.

Le prélèvement automatique est de plus en plus encouragé ainsi que les déclarations par internet. Il offre aux collectivités une meilleure sécurité quant au règlement attendu. Concernant le prélèvement, il permet des flux financiers à date choisie. Il est également prévu que les collectivités aient recours elles-mêmes à ce mode de paiement.

Comme pour les administrés, les collectivités peuvent recourir au prélèvement ou à la carte bancaire. Elles peuvent également, pour les achats de petit montant, avoir recours à la carte d'achat.

Ces instruments offrent par ailleurs l'avantage pour les fournisseurs privés ou les bénéficiaires de prestations de réduire considérablement les délais de paiement. Les collectivités évitent ainsi la sanction par l'application des intérêts moratoires.

- **La dématérialisation des échanges**

Les volumes d'échanges de documents au niveau national entre les ordonnateurs, les comptables et les chambres régionales des comptes sont de plus en plus conséquents. En application d'une charte nationale partenariale signée par l'ensemble des partenaires en décembre 2004, *la dématérialisation permet en effet de diminuer les flux de papier mais également de reconfigurer plus efficacement les chaînes de traitement de la dépense et de la recette.*

- **Vers de nouveaux rapports entre le comptable et l'ordonnateur**

La nouvelle obligation de résultat qui pèse sur les gestionnaires de deniers publics amène aujourd'hui le comptable à reconsidérer son rôle auprès des décideurs locaux. Même si son rôle de garant de la régularité des dépenses et des recettes est toujours présent, le comptable est davantage partenaire que censeur. À sa mission de contrôleur s'ajoute de plus en plus celle de conseiller de l'ordonnateur.

L'ordonnateur et le comptable sont donc appelés à entretenir de nouvelles relations visant à permettre aux deniers publics une nouvelle performance. Cette nouvelle gouvernance comptable des deniers locaux devrait aboutir à un meilleur suivi de la dépense locale, une plus grande efficience ainsi que l'atteinte des objectifs fixés dans le débat d'orientation budgétaire. Une performance accrue de la gestion comptable locale vise également une meilleure maîtrise des montants de dépenses et de recettes locales. Elle participe activement au respect des critères de Maastricht.

### *2.3.4. Des attentes fortes des élus envers l'État : pour un État solidaire*

La 2e conférence sur les finances publiques de mai 2010 a été l'occasion pour les parlementaires de rappeler à l'État certains domaines dans lesquels les collectivités attendent de sa part des actions concrètes afin de mieux les aider à s'adapter au nouvel environnement qui se met en place.

- Instaurer un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités locales pour la définition et la gestion de leurs responsabilités partagées en matière de financement des compétences transférées notamment. Il a été rappelé que restaurer la confiance entre l'État et les collectivités locales est une condition nécessaire de la maîtrise durable des équilibres budgétaires locaux.
- Harmoniser les outils de gestion et de pilotage des compétences transférées dans le but d'augmenter la capacité collective de l'État et des collectivités à connaître les conditions d'exercice des compétences décentralisées et à favoriser la coordination des leurs interventions dans les domaines sensibles du social, de l'économie et de l'emploi. L'objectif est de mieux évaluer les charges à venir.

### *B. LES IMPLICATIONS POUR LA FRANCE DES NOUVELLES RÈGLES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES*

Le « paquet gouvernance » bouleverse le cadre de la politique française de finances publiques. En effet, si jusqu'alors les procédures mises en œuvre au titre du pacte de stabilité pouvaient paraître lointaines et formelles, le risque accru de se voir imposer des sanctions – et de déclencher une crise politique, institutionnelle et donc financière – confère une importance désormais essentielle à ces normes.

Concrètement, il faut distinguer les obligations relatives à l'année 2013 et celles relatives aux années ultérieures.

#### 1. 2013 : ramener le déficit sous le seuil des 3 points de PIB en 2013 (volet « correctif » du pacte de stabilité)

Dans un premier temps, dans le cadre du volet « correctif » du pacte de stabilité, la France doit ramener son déficit sous le seuil de 3 points de PIB au plus tard en 2013.

Cette obligation n'est pas du reste purement juridique, mais provient avant tout de la nécessité de maintenir la confiance.

Comme on l'a vu, depuis décembre 2011 les Etats en déficit excessif peuvent se voir imposer (à la majorité qualifiée inversée) une amende de 0,2 point de PIB, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée ordinaire) qu'ils n'ont pas pris « *d'action suivie d'effet* » pour mettre fin à leur déficit excessif dans le délai prévu.

La Commission européenne peut **à tout moment** recommander au Conseil de prendre une telle décision. Concrètement, la publication de ses prévisions économiques, prévue pour le 11 mai 2012[23], pourrait constituer une échéance majeure. En effet, on a vu que c'est en s'appuyant sur ses prévisions économiques d'automne (comprenant notamment des projections de solde public) que la Commission européenne a considéré que parmi les Etats ne bénéficiant pas d'un programme d'aide et devant mettre fin à leur déficit excessif en 2011 ou en 2012, cinq (Belgique, Chypre, Malte, Pologne, Hongrie) ne se conformaient pas aux recommandations du Conseil, les obligeant à prendre des mesures supplémentaires.

En 2011, la Commission européenne et le Conseil ont adopté leurs recommandations respectivement en juin et en juillet. Un calendrier identique cette année conduirait la Commission à adopter sa recommandation entre l'élection présidentielle et les élections législatives.

---

[23] *Selon le site Internet de la Commission européenne.*

43

### 2. Les années ultérieures : respecter les nouvelles exigences du droit communautaire

*a) Selon le volet « préventif » du pacte de stabilité : atteindre un objectif à moyen terme proche de l'équilibre en réduisant le déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an*

Dans un second temps, dans le cadre du volet « préventif » du pacte de stabilité (qui comprend depuis décembre 2011 la possibilité de sanctions), la France devra poursuivre un **objectif à moyen terme (OMT)**, défini en termes de solde structurel, et qui devra être compris **entre - 1 point de PIB et un excédent**.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM (dit « TSCG »), signé au début du mois de mars, dont la ratification n'est pas acquise, prévoit quant à lui que cet objectif doit être compris entre **- 0,5 point de PIB et l'excédent.**

Concrètement, les OMT sont fixés par les Etats dans leurs programmes de stabilité. Ainsi, le présent projet de programme de stabilité indique que « *l'objectif de moyen terme (OMT) au sens des engagements européens de la France est de* ***revenir à l'équilibre structurel*** *des comptes publics* ».

Les Etats doivent **se rapprocher de cet objectif** d'au moins 0,5 point de PIB par an (plus de 0,5 point de PIB si leur dette est supérieure à 60 points de PIB).

**C'est cette règle que le TSCG obligerait de transposer à un niveau supra-législatif.**

• La France devra se rapprocher de son objectif à moyen terme de **plus de 0,5 point de PIB chaque année**[24].

Ainsi, le présent projet de programme de stabilité prévoit une amélioration du solde structurel de 1,4 point de PIB en 2013, puis 0,8 point de PIB chacune des trois années suivantes.

---

[24] *Selon l'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011* : « Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une **amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles**, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de **0,5 % du PIB**, à titre de référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. Pour les États membres confrontés à un **niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB** ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est **supérieure à 0,5 % du PIB**. »

44

Un retour à l'équilibre en 2017 impliquerait quant à lui une amélioration du solde de 1,4 point de PIB en 2013, puis 0,5 ou 0,6 point de PIB chacune des quatre années suivantes, ce qui demeure compatible avec les exigences du pacte de stabilité.

**L'évolution du solde structurel impliquée par un scénario de retour à l'équilibre en 2017**

*(en points de PIB)*

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Présent projet de programme de stabilité** | | | | | | | |
| Solde public effectif | -5,2 | -4,4 | -3,0 | -2,0 | -1,0 | 0,0 | 0,5* |
| Solde structurel | -3,7 | -2,6 | -1,2 | -0,4 | 0,4 | 1,2 | 1,5** |
| Evolution du solde structurel | | 1,1 | 1,4 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,3** |
| | | | | | | | |
| **Scénario de retour à l'équilibre en 2017 (calculé par la commission des finances***)** | | | | | | | |
| Solde public effectif | -5,2 | -4,4 | -3,0 | -2,3 | -1,6 | -0,8 | 0,0 |
| Solde structurel | -3,7 | -2,6 | -1,2 | -0,7 | -0,2 | 0,4 | 1,0 |
| Evolution du solde structurel | | 1,1 | 1,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |

Les cases en grisé représentent l'année d'atteinte de l'objectif à moyen terme, qui, selon le *présent projet de programme de stabilité*, est *« l'équilibre structurel des comptes publics »*.

* Source : « Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte », 5 avril 2012.

** Hypothèse.

*** En s'appuyant sur les estimations de solde structurel du présent projet de programme de stabilité.

*Source : documents indiqués, calculs de la commission des finances*

• Il existe toutefois une **ambiguïté** quant au fait de savoir si une approche en termes **d'effort structurel** peut se **substituer** à une approche en termes d'évolution du solde structurel.

Si cette ambiguïté est vraisemblablement voulue, et utile pour éviter une application trop « mécanique » de la règle, elle n'en compliquerait pas moins sa transposition éventuelle en droit interne, on l'a vu exigée par le TSCG (signé mais à ce stade non ratifié par la France).

Comme votre rapporteure générale l'a souligné dans son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, pour déterminer si l'Etat membre se rapproche à un rythme satisfaisant de son objectif à moyen terme, le Conseil pourra considérer non seulement l'évolution de son solde public structurel, mais aussi son **effort structurel**.

On rappelle que l'effort structurel est égal à la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures discrétionnaires sur les recettes. Il se distingue de l'évolution du solde structurel par le fait que ce dernier prend en compte le fait que les recettes publiques peuvent

45

spontanément augmenter plus ou moins vite que le PIB (ce qui respectivement l'améliore ou le dégrade).

En effet, l'article 5 du règlement 1466/7 prévoit désormais que « ***pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis*** *en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le* ***solde structurel*** *et en y intégrant une analyse* » **d'effort structurel**. Cette rédaction ne précise pas si les deux critères d'évolution du solde structurel et d'effort structurel sont ou non **cumulatifs**.

Autrement dit, faut-il comprendre qu'un Etat dont le solde structurel s'améliore grâce à des recettes augmentant spontanément plus vite que le PIB pourra s'abstenir de prendre des mesures de réduction du déficit ? Ou, inversement, qu'un Etat dont le solde structurel se dégrade en raison de recettes augmentant spontanément moins vite que le PIB (par exemple en cas de forte diminution des recettes d'impôt sur les sociétés) devra prendre des mesures supplémentaires à due concurrence, alors même que son effort structurel serait suffisant ?

A l'occasion de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, le Gouvernement a indiqué à la commission des finances que ces critères étaient cumulatifs. Ainsi, selon lui, il faudra « *définir une règle d'objectif de solde structurel et de mesure des déviations significatives mesurées en solde structurel et en effort structurel* »[25].

Le présent projet de programme de stabilité précise les modalités d'interprétation de la règle d'effort structurel par le Gouvernement. Cet effort devrait être de 0,5 point de PIB par an (comme pour l'évolution du solde structurel). Surtout, il s'entendrait hors charge d'intérêt, avec un investissement lissé sur trois ans, et un taux de croissance de référence égal à la moyenne sur 10 ans du taux de croissance potentielle (soit 1,6 % selon ses estimations).

*b) Le critère de dette (volet « correctif » du pacte de stabilité) serait probablement respecté, dès lors que le déficit public serait inférieur à 1 point de PIB en 2017*

Même quand elle aura ramené son déficit sous le seuil des 3 points de PIB, la France continuera d'être soumise au volet « correctif » du pacte, à cause de sa dette publique, supérieure à 60 points de PIB.

En effet :

- elle devra, en moyenne sur les trois dernières années pour lesquelles ce chiffre est disponible, réduire le ratio dette/PIB d'un vingtième de la part au-dessus de 60 points de PIB ;

---

[25] *Réponse au questionnaire écrit adressé par la commission des finances. Cette réponse est reproduite en pages 93 et 94 du rapport de votre rapporteure générale (rapport n° 390, tome I, 2011-2012).*

46

- cette règle ne jouera pas tant qu'elle n'aura pas mis fin à son déficit excessif (ce qui devrait être le cas en 2013). Au cours des trois années suivantes (soit en principe jusqu'en 2016), le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants[26], ce que le présent projet de programme de stabilité interprète comme signifiant que pendant cette période de trois ans, « *il reviendra à l'État concerné de montrer qu'il sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective* » (soit en principe 2017).

**Cette règle sera probablement respectée si le déficit public n'est pas supérieur à 1 point de PIB en 2017**. En effet, la dette publique devrait culminer à près de 90 points de PIB en 2014. L'écart par rapport au seuil de 60 points de PIB ne devrait donc jamais dépasser 30 points de PIB, ce qui correspond à une diminution exigée de 1,5 point par an au maximum. Or, depuis 1990 l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. Il en découle que le *solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle est de* **- 0,8 point de PIB** avec une dette de 90 points de PIB, et **- 1,5 point de PIB** avec une dette de 60 points de PIB, comme le montre le tableau ci-après.

**Le solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle de dette**

*(en points de PIB)*

| **Dette publique constatée** ⟶ | **90** | **85** | **80** | **75** | **70** | **65** | **60** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Diminution annuelle** exigée | 1,5 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | 0,0 |
| Diminution annuelle résultant d'une croissance du PIB de 2,5 % en valeur* | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,5 |
| **Solde public nécessaire** | **-0,8** | **-0,9** | **-1,0** | **-1,1** | **-1,3** | **-1,4** | **-1,5** |

* Si l'on excepte les récessions de 1993 et 2009, depuis 1990 la croissance en valeur n'a jamais été inférieure à 2 %. Par ailleurs, depuis 1990, l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. La règle de dette s'appréciant en moyenne sur trois ans, c'est ce dernier taux qu'on retient ici.

*Source : calculs de la commission des finances*

Autrement dit, **en « régime de croisière » la France devrait respecter la règle de dette même avec un déficit de l'ordre d'un point de PIB.**

Tel devrait également être le cas en **2017** (première année d'application de la règle). Certes, si le déficit était encore de l'ordre d'un point de PIB en 2017 (et non équilibré), ce serait vraisemblablement parce qu'il se serait écarté de la trajectoire les années antérieures, et donc que le ratio

---

[26] « Pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence » *(nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs).*

47

dette/PIB n'aurait pas commencé à diminuer en 2014, comme le prévoit le présent projet de programme de stabilité. L'excédent du ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB n'aurait donc vraisemblablement pas diminué d'un vingtième par an en moyenne de 2014 à 2016. Cependant l'article 2 du 1467/97, tel qu'il résulte du règlement 1177/2011 du 8 novembre 2011, précise que « *l'exigence concernant le critère de la dette est également considérée comme remplie si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que la réduction requise de l'écart se produira au cours de la période de trois ans couvrant les deux années qui suivent la dernière année pour laquelle les données sont disponibles* ». Autrement dit, il suffirait que la règle soit respectée en moyenne sur la période 2016-2018.

Il n'en demeure pas moins que l'objectif est de ramener les finances publiques à l'équilibre en 2017, tout simplement pour mettre la France à l'abri du risque d'une augmentation autoréalisatrice de ses taux d'intérêt. Il s'agit d'un enjeu essentiel de souveraineté nationale.

### *C. UN PROGRAMME DE STABILITÉ DONT LA « DURÉE DE VIE » DÉPENDRA DE L'ISSUE DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES*

#### 1. Le présent projet de programme de stabilité décline la programmation du candidat de l'UMP à l'élection présidentielle

Lors de son audition par la commission des finances le 11 avril 2012, Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a affirmé que le présent projet de programme de stabilité devait être distingué du programme présenté par Nicolas Sarkozy dans la perspective des prochaines élections, qu'il n'était donc pas question de commenter[27].

Cette distinction entre le présent projet de programme de stabilité et le programme de Nicolas Sarkozy est toutefois artificielle.

Tout d'abord, le présent projet de programme de stabilité couvre la période 2012-2016, soit la quasi-totalité du prochain quinquennat.

Ensuite, il contient un certain nombre d'orientations incompatibles avec les positions exprimées tant par votre commission des finances que par le principal candidat de l'opposition :

- il prévoit un retour à l'équilibre en 2016 (et non 2017) ;

- il prévoit une croissance des dépenses publiques de 0,4 % par an en volume (et non 1 %).

---

[27] « Vous faites allusion au document du 5 avril présenté par un candidat à la présidentielle, Nicolas Sarkozy. Notre rôle n'est pas de présenter un document de campagne : nous sommes ici pour commenter le programme de stabilité à transmettre à Bruxelles ».

Il met en outre l'accent sur un montant estimé de 115 milliards d'euros de mesures en 2011-2016, dont environ 72 milliards auraient déjà été votées, ce qui apporte certes une information utile sur le revirement du Président de la République après sa phase initiale de creusement délibéré du déficit, mais rend peu lisibles les grands équilibres de la programmation (pour laquelle les mesures qui importent sont celles qui restent à prendre, donc *celles portant sur la période 2013-2016)*[28].

Enfin, aux arrondis près, et à l'exception des chiffres de dette, le présent projet de programme de stabilité décline sur la période 2012-2016 la programmation de Nicolas Sarkozy (qui va jusqu'en 2017), comme le montrent les tableaux ci-après.

---

[28] *Tel est d'autant plus le cas que le document intitulé* « Propositions de Nicolas Sarkozy pour une France forte » *évoque 115 milliards de mesures* « d'ici 2016 ».