



Christophe STRASSEL

Conseiller-maître à la Cour des comptes, professeur associé à l'Université de Lille

La priorité n'est pas de réviser la règle des 3 % mais de mutualiser les dettes et de créer un budget fédéral européen



Propos recueillis en mars 2020 par Cyril Dutercq
*Étudiant du Master Finances et fiscalité publiques de l'université
de Lille et élève stagiaire de l'IRA Lille*

Mots-clés : budget - déficit - Pacte de stabilité et de croissance - TSCG - dette
publique - amortissement - budget européen

Il n'est pas indispensable de modifier les règles du Pacte de stabilité et de croissance européen pour limiter davantage les déficits ou encadrer la dette. Les critères s'apprécient avec souplesse et les gouvernements des États sont sous le contrôle de leur Parlement et de leur opinion. La priorité serait de permettre au budget européen de jouer un rôle effectif de stabilisation et de redistribution.

Dossier

> La gestion de la dette publique, la réponse des juristes

« La France est souvent comparée à son homologue allemand qui est considéré comme un « bon élève » en matière budgétaire. En Allemagne la loi fondamentale, en vertu de son article 109, vient encadrer le budget fédéral dans son déficit structurel, ce dernier ne devant pas dépasser 0,35 % du PIB. Selon vous, doit-on s'inspirer de cette réglementation pour encadrer notre déficit structurel ?

La France a adopté, de manière générale, beaucoup de règles d'inspiration allemande dans le cadre de la monnaie unique européenne : cela vaut en matière monétaire bien sûr, avec un statut de la BCE calqué sur celui de la Bundesbank (et très éloigné de ce qu'était le statut de la Banque de France, créée par Napoléon et dont celui-ci disait : « la Banque de France doit être indépendante, mais pas trop ») ; mais cela vaut également en matière budgétaire. Certes, les historiens qui ont étudié la genèse des règles budgétaires européennes ont montré que la règle des 3 % résultait d'une proposition française, plus précisément celle faite par le directeur du Trésor qui a conduit les négociations du traité de Maastricht, à l'époque Jean-Claude Trichet. Mais le gouvernement allemand a immédiatement adopté cette règle, dont le Chancelier de l'époque – Helmut Kohl – a fait une condition de la solidité de l'euro.

Le TSCG a été l'occasion de renforcer la discipline budgétaire en rendant plus restrictives les dispositions du pacte de stabilité et de croissance et en créant une règle de désendettement. Depuis son entrée en vigueur, celle-ci n'a été qu'imparfaitement respectée par la France. Pour autant, doit-on inscrire dans notre droit une règle limitant plus drastiquement encore les déficits dans notre constitution ? A l'évidence, comme le montre la situation actuelle, cette règle devrait a minima pouvoir être levée en cas de circonstances exceptionnelles. L'instrument budgétaire est aujourd'hui le seul à la disposition des gouvernements pour faire face à la crise, et il ne serait pas envisageable de s'en priver.

Par ailleurs, une telle règle poserait un problème démocratique important. Les opinions publiques sont-elles devenues à ce point méfiantes à l'égard des gouvernements et des parlements qu'elles ne puissent pas s'en remettre à ces derniers pour conduire une politique de désendettement lorsque cela est possible et nécessaire ? Faut-il absolument contraindre les gouverne-

ments et restreindre davantage encore le champ de la démocratie, quitte à ouvrir la porte aux mouvements populistes qui auraient vite fait de dénoncer le caractère formel des mécanismes démocratiques et de dénoncer l'impuissance des politiques ? A titre personnel, je ne le pense pas. Il faut d'ailleurs observer que les règles d'équilibre budgétaires sont l'exception dans le monde (et une exception typiquement européenne) alors que la préservation de politiques budgétaires discrétionnaires reste la règle. Ni les États-Unis, ni le Japon, ni la Chine, ne se contraignent par ce type de règle.

Sur ce point, **je pense donc qu'il faut faire confiance à la démocratie et au dialogue du législatif et de l'exécutif, sous le contrôle des électeurs, pour mener une politique budgétaire respectant le principe d'« équilibre économique et budgétaire » mentionné à l'article 1^{er} de la LOLF.** Comme le disait Churchill, « la démocratie est le pire système à l'exception de tous les autres ». Cela vaut aussi pour la conduite des finances publiques.

« L'article 48 de la LOLF prévoit le dépôt d'un « rapport sur l'évaluation de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ». Pour vous, ne serait-il pas opportun d'introduire au sein de ce rapport, une analyse ou une évaluation sur la soutenabilité de la dette publique, ce qui permettrait un renforcement de l'information du Parlement sur la dette publique ?

Le Parlement est déjà abondamment informé :

- au stade de l'élaboration du PLF, lors du débat d'orientation budgétaire, par le rapport prévu à l'article 48 de la LOLF, que vous mentionnez ;
- le HCFP produit également un avis sur la sincérité des prévisions de croissance qui sous-tendent le PLF ;
- la Cour produit par ailleurs des rapports sur les autres administrations publiques (rapport sur les « finances publiques locales » et rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale) ;
- enfin, quantité d'analyses sont produites par l'INSEE, des organisations internationales (Commission européenne, FMI, OCDE) ou des organismes de recherche en économie, sans parler de la notation des agences spécialisées (Moody's, Standard and Poors) dont c'est l'objet même que de produire une analyse de la solvabilité des

emprunteurs, et donc des principaux risques souverains.

De ce fait, votre idée d'une analyse de la soutenabilité de la dette dans le cadre du rapport de l'article 48 de la LOLF est séduisante sur le papier. En pratique, elle me semble toutefois d'une portée limitée : 1°) elle ne fera que dupliquer les analyses déjà existantes et ne fera progresser que marginalement l'information du Parlement ; 2°) les parlementaires n'ont qu'un temps limité pour absorber ces documents et ne peuvent, à l'évidence, lire tout ce qui est préparé à leur attention ; 3°) l'analyse de la solvabilité repose sur des hypothèses (de croissance, d'élasticité des recettes publiques à la croissance) qui sont fragiles par nature. Un rapport établi par le gouvernement à l'attention du Parlement ne permettrait pas d'y voir plus clair.

En définitive, il me semble bien plus expédient d'en rester à la pratique actuelle qui permet **d'apprécier la soutenabilité de la dette publique à la lumière des nombreuses analyses – publiques et privées – déjà existantes**, qui dessinent d'ores et déjà un « consensus » raisonnable sur cette question.

« Dans un environnement actuellement propice à l'emprunt où les taux sont très bas et parfois même négatifs, on note que pour rembourser sa dette, la France fait usage de l'amortissement. Néanmoins, l'amortissement n'est qu'une substitution d'une dette ancienne par une dette nouvelle, ce qui a pour effet d'augmenter les charges de la dette. Ainsi, ne pourrait-on pas réglementer ou alors, de façon plus radicale, interdire l'amortissement de l'emprunt public ? »

Là encore, votre idée est séduisante. Mais elle est risquée. L'État étant par définition une personne morale dont l'existence n'est pas limitée dans le temps, il ne s'impose à elle aucune obligation de remboursement du capital. Autrement dit, l'État peut indéfiniment emprunter pour rembourser ses titres de dette arrivant à échéance. **Interdire à l'État d'amortir tout ou partie de sa dette par émission de nouveaux titres aboutirait à alourdir considérablement la charge des remboursements.** Prenons un exemple chiffré pour le montrer : la dette est actuellement de 2000 milliards d'euros, avec une maturité de 8 ans. Quant aux intérêts sur cette dette, ils sont de l'ordre de 40 milliards par an. Comme vous

le savez, la charge de la dette qui apparaît dans la loi de finances ne concerne que les intérêts. Imaginons que votre règle soit adoptée et que l'on décide que l'État ne peut plus amortir que 75 % des titres arrivant à échéance par émission de titres nouveaux. Il va donc falloir budgéter le remboursement de 25 % de 2000 milliards, soit 500 milliards sur les 8 prochaines années, ce qui fera en moyenne 62,5 milliards d'euros de charge de la dette chaque année. Le service de la dette augmenterait donc de 150 % environ par rapport à ce qu'il est actuellement ! Dit autrement, cette augmentation engloiterait chaque année plus de deux fois le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche ! A mon avis, cette idée n'est donc pas praticable, d'autant qu'elle risquerait de se heurter à des circonstances exceptionnelles qui en rendraient la mise en œuvre encore plus compliquée.

Là encore, mon avis est d'en rester aux règles du TSCG qui prévoient un désendettement en 20 ans pour en revenir à 60 % du PIB, en s'appuyant sur un objectif d'amélioration du solde structurel (ce qui laisse donc la possibilité aux gouvernements de faire face aux fluctuations conjoncturelles). Mais encore faut-il appliquer ces règles, ce que la France n'a guère fait jusqu'à présent !

« L'emprunt par les personnes publiques doit, par principe, permettre le financement des dépenses d'investissement. Néanmoins, cette règle d'or appliquée aux finances locales n'a jamais été retenue pour le financement de l'État qui finance ses dépenses de fonctionnement avec de l'emprunt. Une réglementation interdisant à l'État d'emprunter pour financer ses dépenses de fonctionnement vous paraît-elle opportune ? »

La « règle d'or » telle que vous la décrivez existe en effet pour les collectivités locales. Elle n'évite pas le surendettement, mais limite néanmoins les cas dans lesquels il peut survenir. Cette règle a été utilisée par des États : à la fin des années 1990, le Royaume-Uni s'est doté d'une règle de cette nature pour le budget de l'État. Il a cependant été amené à y renoncer au moment de la crise de 2008 et n'y est pas revenu.

Là encore, il faut prendre conscience des ordres de grandeur : depuis que les grandes infrastructures publiques (transports, éducation) ont été transférées aux collectivités locales, l'investissement ne représente plus qu'une fraction

Dossier

> La gestion de la dette publique, la réponse des juristes

très limitée des dépenses de l'État, entre 10 et 20 milliards d'euros. Limiter à ce niveau la possibilité pour l'État de recourir à l'emprunt ne lui permettrait plus de jouer un rôle actif de soutien à la conjoncture. Or, comme le suggère la typologie classique établie par l'économiste R.A. Musgrave dans les années 1950, un budget public doit pouvoir remplir trois rôles : allocation, redistribution, stabilisation. Avec un déficit limité à 10 milliards, l'État ne pourrait plus assurer la fonction de stabilisation, comme le souligne assez bien la situation actuelle où l'effort à faire se compte en centaines de milliards.

En définitive, **je ne crois pas praticable en France cette idée de règle d'or qui remettrait en cause la capacité de l'Etat à stabiliser l'économie lorsque c'est nécessaire.** Il n'en irait pas de même s'il existait en Europe un budget fédéral assurant ce rôle de stabilisation. Mais tant que celui-ci n'aura pas vu le jour, me réponse à votre question restera négative.

« Faudra-t-il repenser les règles budgétaires européennes après la crise du COVID ? »

Il me semble qu'un équilibre a désormais été trouvé dans l'application des 3 %. Contrairement à ce que beaucoup racontent, cette règle est

appliquée avec souplesse. Comme l'a expliqué l'ancien commissaire européen Pierre Moscovici : « les règles budgétaires fonctionnent (...) ; leur rôle est juste d'offrir un cadre indispensable pour dialoguer ».

Après la crise du COVID, les autorités européennes doivent simplement éviter l'erreur commise en 2010 de revenir trop vite à la règle, sans s'assurer du retour d'une croissance suffisamment solide.

Je pense que le cadre budgétaire européen pourrait être amélioré mais les priorités doivent porter sur d'autres sujets : l'urgence d'un budget européen capable d'assurer un rôle de stabilisation ; la question des eurobonds, autrement dit de la mutualisation de tout ou partie des dettes publiques entre membres de la zone euro ; **la question de la redistribution entre États-membres, par le biais d'un budget fédéral.** De la même façon que des transferts existent en France entre les territoires les plus dynamiques et les moins dynamiques, il doit pouvoir exister ce type de transferts au sein d'une Union européenne soucieuse de sa cohésion.

Sur ces trois sujets majeurs, les pays européens sont encore loin d'un accord. D'où l'importance de ne pas remettre sur la table le sujet des règles budgétaires, tout aussi délicat, mais dont l'utilité serait moins grande dans le contexte actuel. ■