

La maîtrise de la croissance des dépenses : un facteur clé pour des finances publiques saines

Laurent PAUL

Jeanne PAVOT

Direction des Analyses macroéconomiques et de la Prévision

Service d'Études des politiques de finances publiques

Les politiques budgétaires aujourd'hui mises en œuvre dans les pays européens mettent, de plus en plus, l'accent sur la maîtrise de la croissance des dépenses publiques. Cette focalisation est d'abord la conséquence du recentrage de la politique budgétaire sur une orientation à moyen terme limitant l'action de régulation conjoncturelle au jeu des stabilisateurs automatiques. Or, ceux-ci jouent essentiellement du côté des recettes, tandis que les dépenses publiques varient, principalement, en raison des mesures discrétionnaires. Enfin, le déploiement de mesures discrétionnaires de soutien de l'activité fait courir le risque d'une augmentation tendancielle du poids des dépenses publiques dans l'économie. Un tel phénomène peut conduire à des pertes croissantes d'efficacité avec l'apparition de déficits publics structurels ou d'une augmentation excessive des prélèvements obligatoires. Face à ce risque, une stratégie de maîtrise durable de la croissance des dépenses publiques apparaît comme le meilleur moyen de renforcer la confiance des agents quant à la soutenabilité des finances publiques. L'efficacité de cette politique peut être renforcée par une amélioration de la qualité générale des dépenses publiques en augmentant la part de celles les plus favorables à la croissance à long terme.

Dans plusieurs pays européens, on constate un lien manifeste entre augmentation non maîtrisée des dépenses publiques et la persistance de déficits publics structurels élevés. Cette absence de maîtrise se manifeste, en particulier, dans l'évolution asymétrique des dépenses publiques primaires qui augmentent fortement durant les périodes de creux de cycle et ne diminuent pas autant lorsque la conjoncture redevient favorable. À l'inverse, de nombreux pays ont réussi à stabiliser, sinon à diminuer, le poids des dépenses publiques primaires dans le produit intérieur brut, ce qui leur a permis non seulement de résorber les déficits publics, mais aussi souvent d'engager une baisse des prélèvements obligatoires.

Les stratégies de consolidation budgétaire par le biais d'une maîtrise des dépenses publiques peuvent s'appuyer sur l'instauration de règles budgétaires visant à fixer une norme maximum pour la croissance des dépenses publiques. Ainsi, les pays membres de l'Union européenne sont encouragés à adopter ce type de mécanisme en complément de la discipline budgétaire commune du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui impose des seuils uniquement sur le solde et la dette publics. Les expériences de certains pays (Pays-Bas et Suède en particulier) montrent que les facteurs essentiels de réussite sont, d'une part, l'existence d'un fort consensus politique entourant la nécessité et la mise en œuvre effective de cette norme et, d'autre part, la correction rapide des dérives budgétaires constatées ex post.

Mots clés : Dépenses publiques, politique budgétaire,
pacte de stabilité et de croissance

Codes JEL : H5, H6

Après un bref rappel des principes régissant l'usage des dépenses publiques comme instrument de régulation conjoncturelle, il sera question de l'évolution des dépenses publiques dans les pays de l'Union européenne¹ afin de mettre en lumière le lien entre la croissance des dépenses publiques et l'émergence de déficits publics à caractère structurel. La dernière partie montrera comment une règle de plafonnement de la croissance des dépenses publiques peut efficacement contribuer à l'effort de consolidation budgétaire.

Les données utilisées sont celles publiées par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ; ces données sont disponibles depuis le début des années soixante-dix pour la plupart des quinze pays étudiés.

I | Les dépenses publiques, instrument de régulation conjoncturelle

En Europe, comme dans l'ensemble des pays développés, le poids des dépenses publiques en proportion du PIB a régulièrement progressé depuis le début du vingtième siècle. D'après Schuknecht et Tanzi (2000), les dépenses publiques en France sont passées de 17 % du PIB en 1913 à 27,6 % en 1920, 34,6 % en 1960, et près de 50 % au début des années quatre-vingt-dix. Cette tendance de fond à la hausse des dépenses publiques recouvre plusieurs éléments : l'extension des domaines d'intervention de l'État, le développement des infrastructures publiques et l'amélioration du système de protection sociale. Corrélativement, l'accroissement des missions assurées par la sphère publique s'est accompagné d'une augmentation continue des dépenses de fonctionnement des administrations publiques.

Il n'est pas possible de déterminer un niveau optimal de la dépense publique car celui-ci dépend des préférences existant dans chaque pays pour la fourniture de biens publics. La loi de Wagner montre que les dépenses publiques en proportion du PIB ont tendance à augmenter sur longue période, ce qui reflète une forte élasticité de la demande aux revenus pour les principaux services publics, notamment la santé et l'éducation. Enfin, le niveau des dépenses n'est pas déterminé par leur mode de financement qui, en vertu

du théorème d'équivalence ricardienne (Barro, 1974a), peut être assuré par des recettes immédiates (impôt) ou futures (endettement) ; il dépend de la légitimité de celles-ci aux yeux des agents économiques et de l'absence d'effets de distorsion pour l'économie. Les risques pour la croissance viennent, d'abord, de l'augmentation incontrôlée de dépenses improductives plutôt que d'un niveau élevé stable en valeur absolue.

III Mesures discrétionnaires et/ou stabilisateurs automatiques ?

Les fluctuations du solde public résultent mécaniquement de la variation des dépenses publiques et de celles des recettes. Ces variations peuvent intervenir spontanément du fait des effets du cycle économique – on parlera alors de stabilisateurs automatiques – ou être le résultat d'une action volontaire du gouvernement – c'est la politique discrétionnaire. Si les stabilisateurs automatiques agissent, par définition, toujours de façon contra-cyclique, les mesures discrétionnaires peuvent être mobilisées dans les deux sens, soit en amplifiant l'action des stabilisateurs automatiques, soit en menant une politique pro-cyclique.

La distinction entre stabilisateurs automatiques et mesures discrétionnaires permet de décomposer le solde public entre ses parties conjoncturelle et structurelle. Le solde structurel mesure ainsi l'orientation de la politique budgétaire hors les effets du cycle. En théorie, seule une faible partie des dépenses publiques (les prestations d'assurance chômage et certains minima sociaux) est considérée comme variant automatiquement avec le cycle économique. Dans les décompositions du solde public entre parties conjoncturelle et structurelle effectuées par les institutions internationales (Commission européenne, Système européen de banques centrales – SEBC, OCDE et Fonds monétaire international – FMI), les stabilisateurs automatiques jouent, essentiellement, du côté des recettes et la variation des dépenses publiques s'explique, principalement, par les mesures discrétionnaires.

Cette grille d'analyse n'est pas toujours suffisante pour expliquer l'ensemble des évolutions enregistrées sur les dépenses publiques.

- Dans certains pays, la sensibilité des dépenses publiques au cycle économique est plus forte, sous l'effet d'autres catégories de dépenses que celles

¹ Pour des raisons de disponibilité des sources statistiques, l'étude se limitera aux pays de l'Union à quinze.

habituellement retenues. Ainsi, des gouvernements peuvent utiliser l'emploi public pour combattre le chômage ou ajuster le niveau des investissements publics en fonction du positionnement dans le cycle, ce qui contribue alors à renforcer la force des stabilisateurs automatiques.

- Par ailleurs, de nombreuses dépenses publiques sont rigides à la baisse, au moins à court terme, en particulier la masse salariale publique et les prestations sociales. La hausse tendancielle de ces dépenses ne résulte pas, à proprement parler, d'une action discrétionnaire, mais de l'existence de « droits acquis » qui peuvent difficilement être mis en cause à court terme. Leur rigidité à la baisse peut induire un biais asymétrique dans l'orientation de la politique budgétaire qui est contra-cyclique durant les creux de cycle et plutôt pro-cyclique pendant les hauts de cycle (Commission européenne, 2001). Pourtant, la maîtrise de ce type de dépenses ne relève pas de mesures de régulation à court terme, mais, surtout, de réformes structurelles permettant de remettre sur une trajectoire soutenable leur hausse dans le futur.

I | 2 Pourquoi faut-il limiter le recours aux mesures discrétionnaires ?

À partir des années soixante-dix, les politiques budgétaires d'inspiration keynésienne préconisant un accroissement des dépenses publiques pour relancer la demande interne ont été remises en cause par la nouvelle macroéconomie classique. Celle-ci conteste la réalité du multiplicateur budgétaire à moyen terme avec deux arguments théoriques principaux :

- l'éviction financière (Friedman) : la hausse du déficit public provoque une hausse des taux d'intérêt qui comprime en retour la demande privée ;
- l'équivalence ricardienne (Barro, Lucas, Sargent) : les agents réagissent rationnellement à une hausse du déficit public par une augmentation de leur épargne.

Ces nouvelles thèses ont été étayées par l'échec des politiques macroéconomiques conduites durant les années soixante-dix. Les stimulations budgétaires répétées ont conduit au creusement des déficits et à l'accumulation des dettes et n'ont pas suffi à accélérer la croissance du produit intérieur brut (PIB) pour faire disparaître le chômage de masse.

Le nouveau paradigme dominant aujourd'hui dans l'ensemble des pays développés préconise de restreindre l'usage de la politique budgétaire, à court terme, au seul jeu des stabilisateurs automatiques. Les finances publiques devraient plutôt être gérées dans une perspective de moyen terme garantissant le maintien de l'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle d'activité. Une telle stratégie permet d'éviter le risque d'alourdissement tendanciel du fardeau de la dette publique.

Selon ce nouveau paradigme, les hausses discrétionnaires de dépenses publiques visant à stimuler la demande interne par un accroissement du déficit sont plutôt à éviter, sauf dans certains cas particuliers comme un choc exceptionnel affectant l'économie. En pratique, une relance budgétaire par le biais d'une hausse des dépenses ne devrait être envisagée que sous un certain nombre de conditions :

- absence de déséquilibre budgétaire important *ex ante*, autrement le risque est d'autant plus fort que les agents économiques adoptent un comportement ricardien et augmentent leur épargne en réaction à la hausse des dépenses (Blanchard, 1985) ;
- les hausses discrétionnaires devraient prioritairement concerner les dépenses dites productives, c'est-à-dire celles favorisant l'accumulation de capital (infrastructures, recherche et formation) et la croissance potentielle à moyen et long termes ;
- capacité à annuler les nouvelles dépenses lorsque celles-ci ne seront plus nécessaires pour la stabilisation de l'activité. Cette réversibilité de la politique budgétaire est une condition indispensable pour éviter la persistance des déficits lorsque la conjoncture redevient meilleure et préserver la soutenabilité à moyen terme des finances publiques. Si les agents économiques ne croient pas à la volonté du gouvernement de maîtriser durablement l'évolution de ses dépenses, ils seront d'autant plus enclins à adopter un comportement ricardien.

Enfin, les hausses de dépenses courantes (fonctions régaliennes, dépenses de fonctionnement des administrations publiques, prestations sociales) devraient le plus généralement être financées par des recettes de montant équivalent. Pour autant, la hausse de ces dépenses doit rester soutenable, au sens où les prélèvements supplémentaires ne doivent pas entraîner de distorsion et altérer la compétitivité de l'économie.

I | 3 Les justifications d'une maîtrise de la croissance des dépenses

L'intérêt d'une stratégie de maîtrise durable des dépenses publiques existe, non seulement lorsqu'il est nécessaire de mener une politique de consolidation budgétaire, mais également pour conserver des finances publiques saines sur le long terme.

Favoriser l'émergence d'effets non keynésiens

Les pays devant procéder à une consolidation budgétaire ont théoriquement le choix entre une hausse des impôts ou une baisse des dépenses publiques. Or, la composition de l'ajustement budgétaire n'est pas neutre quant à son impact sur la demande globale.

La théorie économique a montré que, sous certaines conditions (anticipations « rationnelles » des ménages, absence de contrainte de liquidité, parfaite substitution entre demande privée et demande publique...), les épisodes de consolidation budgétaire peuvent avoir des effets expansionnistes sur l'activité : on parle alors d'effets non keynésiens ou de multiplicateurs budgétaires inversés. D'après Feldstein (1982), ces effets non keynésiens ont d'autant plus de chance de se produire que la consolidation est durable, de forte ampleur et crédible aux yeux des agents économiques. Une réduction permanente des dépenses publiques satisfait le mieux à ces critères car les agents économiques feront rationnellement l'anticipation d'une baisse future de la pression fiscale. À l'inverse, une hausse des impôts laisse toujours courir le risque que le gouvernement décide des dépenses supplémentaires annulant de ce fait l'impact positif sur le solde budgétaire.

Giavazzi et Pagano (1995) et Alesina et Perotti (1997) ont procédé à une analyse des épisodes de consolidation budgétaire intervenus dans les pays de l'OCDE. Ils concluent que, en règle générale, la baisse des dépenses produit un impact positif sur la croissance plus élevé à terme que dans le cas d'une hausse des recettes. Deux études de la Commission européenne (2003) et de Dabán Sánchez *et alii* (2003) sont venues conforter ces analyses. Si, à court terme, le multiplicateur budgétaire demeure positif, une inversion du signe peut apparaître à moyen terme, en réaction à une consolidation budgétaire opérée par le biais d'une baisse des dépenses publiques. Cet impact

résulte de l'amélioration des anticipations des agents privés sur le niveau de leurs revenus futurs ou de la rentabilité et il a d'autant plus de chance de se produire que la consolidation budgétaire est forte et ciblée sur les dépenses publiques les moins productives. Les effets non keynésiens restent cependant difficiles à observer à court terme car ils peuvent dépendre d'autres paramètres de l'environnement économique général.

Préserver l'usage des stabilisateurs automatiques

Lorsque le pays connaît une situation budgétaire équilibrée, la stratégie la plus souvent préconisée est de se limiter à l'usage des stabilisateurs automatiques qui consiste à lisser le profil des revenus au cours du cycle d'activité. Ceci implique que le solde budgétaire évolue de façon parfaitement symétrique, la constitution d'excédents en haut de cycle devant compenser les déficits enregistrés durant les creux de cycle.

Selon Mills et Quinet (2001), l'instauration d'un contrôle de la croissance des dépenses publiques limite le risque de laxisme de la politique budgétaire, les gouvernements étant tentés de laisser croître les dépenses publiques au-delà de ce qui serait nécessaire pour satisfaire leur électorat. L'application de cette règle permet ainsi de conserver un plein usage des stabilisateurs automatiques sur l'ensemble du cycle. Bien évidemment, le contrôle des dépenses n'est pas la seule condition pour prévenir tout risque de résurgence d'un déficit structurel et il convient d'éviter parallèlement les baisses d'impôt non financées.

Améliorer la qualité des dépenses publiques

Les théories de la croissance endogène soulignent que l'efficacité des dépenses publiques doit être appréciée selon leur impact sur la croissance (Barro, 1974b). Celui-ci doit être supérieur aux effets de distorsion liés à leur financement (impôts ou dette publique).

À montant globalement inchangé, il est pertinent d'engager une réorientation des dépenses vers celles les plus favorables pour la croissance à long terme (investissements publics, recherche et développement, éducation). Une telle stratégie devrait s'appuyer sur un examen de l'efficacité de l'ensemble des activités publiques, y compris celles considérées comme non productives.

2| L'évolution des dépenses publiques en Europe depuis 1972

En Europe, le poids des dépenses publiques dans le PIB est historiquement beaucoup plus élevé que dans les autres pays développés, ce qui traduit essentiellement le fait que le périmètre d'intervention des administrations publiques est plus étendu qu'aux États-Unis et au Japon.

2| I Une typologie des comportements

Jusqu'au début des années quatre-vingt, tous les pays européens, à l'exception du Royaume-Uni, ont connu une phase de forte augmentation du poids des dépenses totales, la hausse ayant été plus rapide pour les pays en rattrapage de développement comme l'Espagne.

Ce mouvement a ensuite connu un coup d'arrêt, dès les années quatre-vingt en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas et, après 1993, dans la plupart des autres pays (cf. graphique 1). Certains pays (Espagne, Irlande et pays scandinaves) ont même sensiblement réduit le poids de leurs dépenses publiques dans le PIB.

La rupture de tendance que l'on constate à partir du début des années quatre-vingt dans l'ensemble des pays développés, à l'exception du Japon, reflète d'abord le moindre recours aux politiques budgétaires

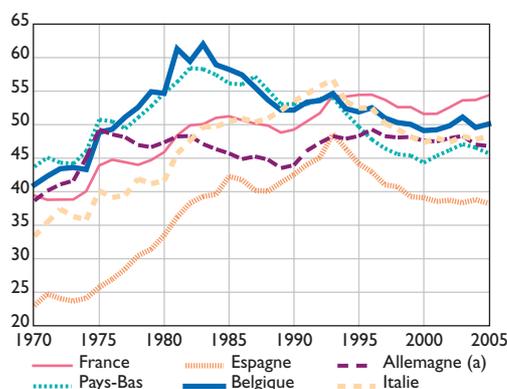
discrétionnaires. Plusieurs autres facteurs ont joué comme l'impact de la baisse des taux d'intérêt sur le service de la dette, la réduction des subventions aux entreprises ainsi que celle des budgets militaires. Un facteur supplémentaire spécifique à l'Europe est la préparation de l'Union monétaire qui a contraint les pays membres à mener à partir du début des années quatre-vingt-dix des politiques de consolidation budgétaire qui sont passés le plus souvent par une baisse des dépenses publiques.

La réaction des politiques budgétaires au cycle économique a été analysée par la Commission européenne (2001) sur la période de 1970 à 2000 dans l'Union européenne à quinze. Celle-ci a pu mettre en évidence un biais pro-cyclique durant les périodes de bonne conjoncture pour une majorité de pays. En règle générale, quand l'activité accélère, les soldes budgétaires ajustés du cycle ne s'améliorent pas de façon équivalente à l'aggravation observée au moment des creux de cycle. L'évolution des dépenses constitue le facteur majeur à l'origine de ce biais pro-cyclique, même si les baisses d'impôt discrétionnaires ont également joué un rôle dans de nombreux pays. Cependant, les baisses de dépenses, mises en œuvre durant les années quatre-vingt-dix dans le cadre de la préparation à l'Union monétaire et qui ont joué également dans un sens largement pro-cyclique, constituent une exception vertueuse.

L'analyse du comportement des pays européens en matière de dépenses publiques peut être menée à partir de la variation du ratio de dépenses publiques primaires nominales² cumulée depuis 1972.

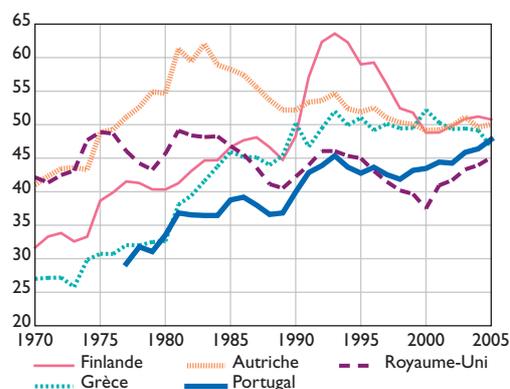
Graphique 1 Ratio de dépenses totales dans quelques pays européens

(données annuelles, en % du PIB)



(a) Série rétropolée sur la base de la série de l'ex-RFA

Source : OCDE



² L'OCDE publie également des dépenses ajustées du cycle. Mais, outre le fait que celles-ci diffèrent très peu des dépenses nominales (seules les dépenses d'assurance chômage sont exclues), leur analyse sur période longue n'apporte pas d'information supplémentaire.

- La date de 1972 est prise comme référence car elle correspond pour l'ensemble des pays étudiés à une situation de forte croissance où les déficits publics sont faibles, voire inexistantes.

- La prise en compte des dépenses primaires et non des dépenses totales est justifiée parce que les gouvernements n'ont que très peu de prise sur l'évolution de la charge de la dette, qui dépend du stock de la dette et du niveau des taux d'intérêt.

Les graphiques pour chaque pays sont présentés en annexe à la présente étude.

Un comportement atypique du Royaume-Uni

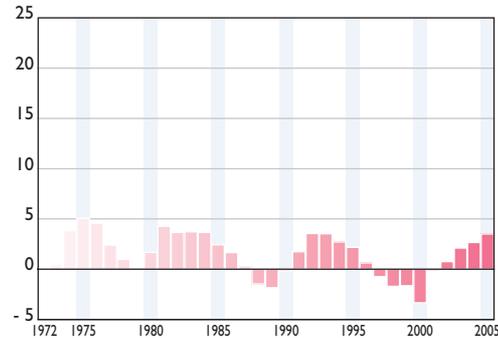
Entre 1972 et 2005, les dépenses primaires au Royaume-Uni sont passées de 38,8 % à 43 % du PIB, avec une moyenne sur la période de 40,6 %, ce qui reflète une relative stabilité sur longue période. Le graphique 2 montre que le pays est parvenu à faire croître ses dépenses publiques primaires, en moyenne au même rythme que son PIB tout en opérant des variations à court terme qui suivent les phases conjoncturelles (hausse des dépenses durant les creux de cycle et baisse durant les hauts de cycle).

Le Royaume-Uni mobilise ainsi les dépenses publiques dans un sens contra-cyclique qui va au-delà du jeu des stabilisateurs automatiques (OCDE, 2003). Cette politique discrétionnaire n'entraîne pas cependant une augmentation tendancielle du poids des dépenses publiques dans l'économie, en raison de la capacité à pratiquer des baisses symétriques aux hausses précédemment mises en œuvre.

Toutefois, le cas du Royaume-Uni est, à l'évidence, spécifique au regard des autres pays européens où la flexibilité des dépenses publiques est limitée par les caractéristiques du système de protection sociale et les règles protégeant la fonction publique.

Graphique 2 Variation cumulée du ratio de dépenses primaires au Royaume-Uni

(données annuelles, en % du PIB)



Exemple de lecture : en 1982, le ratio de dépenses primaires au Royaume-Uni était supérieur de 4 points par rapport à son niveau de 1972.

Source : OCDE

Dans les autres pays de l'Union européenne, les évolutions sont beaucoup plus linéaires

Tous les autres pays de l'Union européenne ont enregistré, au moins jusqu'au début des années quatre-vingt, une croissance régulière du poids des dépenses primaires dans le PIB, bien que l'ampleur du mouvement ait atteint des degrés divers. Ainsi, la hausse du ratio a dépassé 20 points en Espagne, en Suède et en Finlande entre 1972 et le début des années quatre-vingt-dix. Sur la même période, cette progression était limitée à environ 10 points en France et en Italie, 7 points aux Pays-Bas et moins de 5 points en Allemagne.

À partir du milieu des années quatre-vingt, les évolutions sont plus diverses.

- Plusieurs pays ont réduit, en quelques années, d'au moins 5 points de PIB leurs ratios de dépenses primaires, durant les années quatre-vingt (Irlande,

Belgique, Pays-Bas et Danemark) ou au début des années quatre-vingt-dix (Suède, Finlande, Italie, Espagne, Autriche et à nouveau Irlande et Pays-Bas). L'Allemagne entre également dans cette catégorie même si, après avoir fortement réduit ses dépenses primaires au cours des années quatre-vingt, elle a ensuite connu une évolution opposée du fait de la réunification.

Une fois cet ajustement passé, les dépenses primaires ont suivi des évolutions assez diverses suivant les pays : reprise d'une tendance haussière au point d'annuler totalement l'effort précédent de consolidation (Danemark ou Italie), stabilisation (Espagne) ou poursuite de la baisse. Dans cette dernière catégorie, l'Irlande est le seul pays de l'Union européenne où le ratio de dépenses primaires en 2005 est inférieur à celui enregistré en 1972.

Les autres pays n'ont connu aucun épisode de forte baisse des dépenses primaires. Sur longue période, leurs ratios enregistrent une augmentation régulière et par paliers qui résulte d'une politique budgétaire contra-cyclique plus prononcée durant les creux conjoncturels que pendant les périodes favorables. Il n'est alors pas possible de résorber le surplus de dépenses accumulés durant le creux conjoncturel. Cette tendance est particulièrement perceptible dans le cas de la Grèce et du Portugal. La France peut aussi se ranger dans ce groupe, même si les dépenses primaires semblent enregistrer une relative stabilisation depuis 1993.

Le graphique 3 permet d'illustrer cette différence d'évolution sur les cas de l'Espagne et de la France.

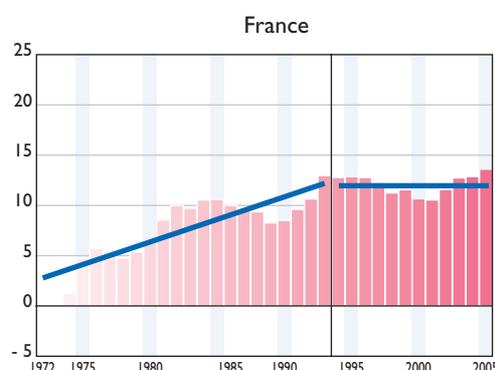
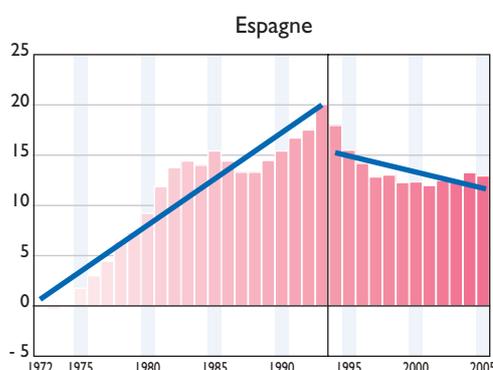
De cette typologie, forcément assez grossière, on peut tirer les enseignements suivants.

- L'exemple britannique montre qu'un usage discrétionnaire des dépenses publiques pour réguler la conjoncture n'est pas forcément incompatible avec une stabilisation à moyen terme de leur poids dans l'économie. Mais cette action suppose au préalable que la politique budgétaire soit capable d'intervenir symétriquement dans les deux sens et qu'il n'existe pas de rigidités entraînant une hausse tendancielle de certaines catégories de dépenses.

- À l'évidence, les autres pays de l'Union européenne à quinze, dans leur ensemble, ne sont pas dans cette situation et la politique discrétionnaire doit avoir comme orientation principale de remettre l'évolution des dépenses publiques sur une trajectoire soutenable. L'exemple des pays qui ont procédé à un effort de réduction des dépenses montre que l'ajustement est le plus souvent concentré sur une courte période et qu'il est mené de façon indépendante du cycle économique³ ; ainsi, en Espagne, le ratio de dépenses primaires a baissé de 7 points entre 1993 et 1997, alors que l'économie avait enregistré une forte récession en 1993. Enfin, les efforts de contrôle des dépenses publiques doivent être poursuivis après l'ajustement, sous peine de voir réapparaître à plus ou moins brève échéance les tendances antérieures à la hausse structurelle des dépenses.

Graphique 3 Variation cumulée du ratio de dépenses primaires

(données annuelles, en % du PIB)



Sources : OCDE

³ Inversement, l'idée d'un ajustement sur les dépenses, indolore car étalé dans le temps et concentré sur les périodes de conjoncture favorable, semble assez illusoire puisque le risque est élevé que cette politique soit interrompue au premier retournement du cycle ou en cas de changement politique.

2 | 2 Le lien entre croissance des dépenses et déficits excessifs

Depuis 1993, année qui correspond au début des efforts de préparation à l'entrée dans l'Union monétaire, l'évolution des dépenses primaires est restée très divergente suivant les pays, la tendance générale à la baisse recouvrant une simple stabilisation ou des hausses dans certains pays.

L'Union monétaire n'oblige pas à la convergence des niveaux de dépenses primaires dès lors que les politiques budgétaires dans chaque pays membre restent soutenables. Outre des périmètres d'intervention publique qui demeurent différents dans chaque pays, le maintien de fortes divergences trouve son origine :

- dans la diversité des situations budgétaires prévalant au début du processus de préparation à l'Union monétaire et qui nécessitait un effort plus ou moins important de réduction des déficits ;
- dans les choix différents de politique budgétaire menés à partir de 1993. Alors que certains pays ont consolidé leurs finances publiques intégralement par le biais d'une baisse des dépenses, d'autres pays ont plus fait porter leurs efforts sur les hausses de recettes.

Toutefois, la stabilisation du ratio de dépenses primaires semble être un élément déterminant pour éviter l'apparition de déficits au caractère permanent. Ce lien est illustré par le graphique 4 qui compare pour chaque pays de l'Union européenne à quinze sur la période 1993-2004 la croissance moyenne des dépenses publiques primaires, mesurée par son écart avec la croissance du PIB, avec le solde public moyen. La présence d'un déficit public élevé est corrélée avec une croissance « excessive » des dépenses publiques, au sens où celles-ci ont augmenté plus vite que le PIB en moyenne sur la période.

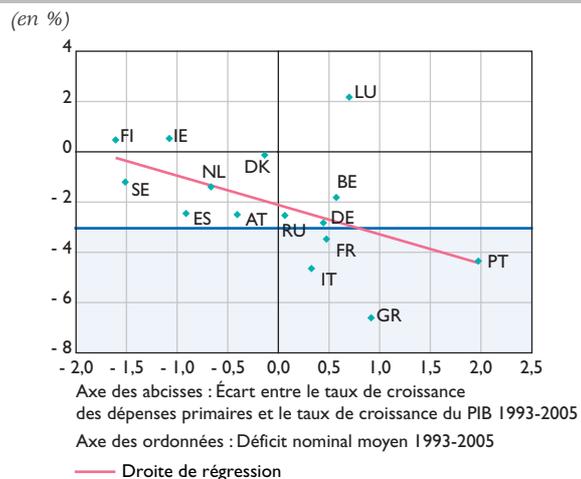
Une croissance des dépenses publiques plus rapide que celle de la richesse nationale pendant une certaine période peut être justifiée dans certains cas : un processus de rattrapage pour les pays en retard économique, le financement de nouveaux investissements ou une amélioration de la protection sociale. Mais une hausse durablement supérieure est le signe que le surcroît de dépenses publiques est insuffisamment productif puisqu'il n'entraîne pas un accroissement ultérieur équivalent du produit intérieur brut. Faute de mesures correctrices, les pays doivent choisir entre laisser le déficit se creuser ou augmenter les prélèvements obligatoires : deux options dont les effets sont tout aussi pénalisants à terme pour la croissance.

Tableau 1 Dépenses primaires (hors Universal mobile telecommunications systems – UMTS) dans les pays de l'Union européenne à quinze

(en % du PIB)			
	1993	2005	Variation
Allemagne	45,1	44,0	- 1,1
Autriche	52,1	46,7	- 5,4
Belgique	43,9	45,6	1,7
Danemark	53,5	50,2	- 3,3
Espagne	43,6	36,4	- 7,2
Finlande	59,2	49,1	- 10,1
France	51,0	51,7	0,7
Grèce	39,4	41,8	2,4
Irlande	38,2	33,4	- 4,8
Italie	43,6	43,5	- 0,1
Luxembourg	39,3	43,1	3,8
Pays-Bas	48,3	43,3	- 5,0
Portugal	38,0	45,1	7,1
Royaume-Uni	43,0	43,0	0,0
Suède	66,6	54,5	- 12,1
Zone euro	46,1	44,6	- 1,5

Source : OCDE

Graphique 4 Déficit, croissance des dépenses et du PIB dans l'Union européenne à quinze entre 1993 et 2005



Notes :

- Les pays figurant dans la zone bleuée ont un déficit supérieur à 3 % du PIB en moyenne sur 1993-2005.
- La correspondance des codes ISO utilisés avec les noms usuels des pays figure dans la liste des abréviations, rubrique « Divers », page I du présent numéro.

Source : OCDE

Ce phénomène est illustré par le graphique 5 qui montre l'évolution différente des dépenses primaires dans les quatre pays en rattrapage de développement au sein de l'Union (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal).

- Au Portugal et en Grèce, les ratios de dépenses primaires ont fortement progressé depuis 1993, au point de rejoindre, en 2004, la moyenne de la zone euro. Cette politique a produit des effets insuffisants pour accélérer la croissance, le revenu moyen par habitant dans les deux pays en 2004 restant à 70 % de la moyenne constatée pour l'ensemble de la zone euro. Par ailleurs, la hausse trop rapide des dépenses se trouve directement à l'origine du déficit excessif constaté dans les deux pays en 2004⁴.

- Dans le même temps, l'Espagne et l'Irlande ont adopté une politique inverse en réduisant leurs dépenses primaires qui se situent en 2004 à un niveau sensiblement inférieur à la moyenne de la

zone euro. Ces deux pays affichent aujourd'hui une situation budgétaire saine tout en ayant enregistré sur l'ensemble de la période des performances économiques bien supérieures⁵ à celles du Portugal et de la Grèce.

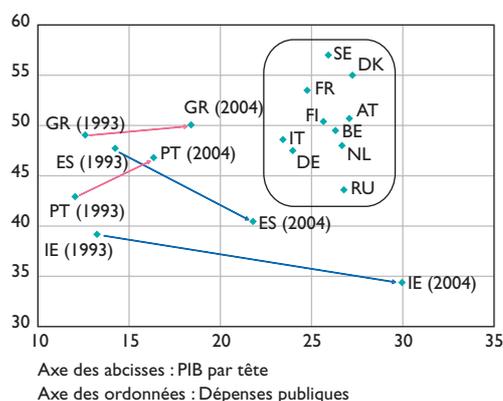
Si une croissance excessive des dépenses publiques risque d'influer négativement sur la croissance de l'économie, une croissance en volume ou une inflation particulièrement faible rend également plus difficile l'effort de maîtrise des dépenses. Ce problème est d'autant plus important pour les pays qui supportent déjà des ratios de dépenses primaires élevés avec une proportion importante de dépenses rigides à la baisse. Dans ce contexte, les réformes structurelles pour réduire les dépenses risquent d'être particulièrement coûteuses car elles contribuent à déprimer encore un peu plus à court terme la conjoncture, alors que les effets bénéfiques ne sont attendus qu'à moyen terme.

Ainsi, l'Allemagne, qui a effectué des efforts très significatifs en matière de maîtrise des dépenses depuis 1993, s'est trouvée pénalisée par une croissance très faible du PIB⁶, conséquence du choc de la réunification et des évolutions démographiques particulièrement défavorables. Le graphique 6 montre que, toutes choses étant égales par ailleurs, si le pays avait enregistré, entre 1993 et 2005, un taux de croissance en volume équivalent à celui du restant de la zone euro, à montant inchangé, les dépenses primaires auraient baissé de 4,4 points de PIB⁷.

Ces exemples montrent qu'une stratégie de maîtrise des dépenses doit toujours prendre en compte le contexte économique global. Une faible croissance peut être liée à des problèmes structurels (rigidité sur le marché des biens et services, gains de productivité insuffisants, sous accumulation du capital) qui dépassent le cadre de la politique budgétaire. La réduction des dépenses publiques n'est alors qu'un élément parmi d'autres dans la stratégie économique d'ensemble visant à résoudre ces problèmes structurels.

Graphique 5 Ratios de dépenses publiques et revenu moyen par habitant dans l'Union européenne à quinze

(PIB en milliers d'euros PPA, dépenses publiques en % du PIB)



Note : Chiffres 1993 et 2004 pour l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce, et 2004 seulement pour les autres pays de l'Union européenne.

Source : OCDE

⁴ En 2004, la Grèce a notifié un déficit public de 6,9 % du PIB et le Portugal 3,2 % du PIB.

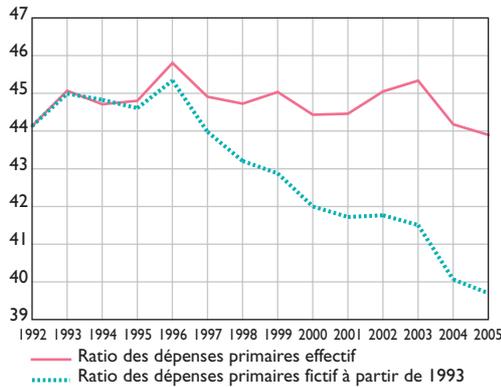
⁵ Même si d'autres facteurs que la politique budgétaire ont certainement joué dans la forte croissance enregistrée depuis 1993 par l'Espagne et l'Irlande

⁶ Sans qu'une causalité ait été démontrée entre les deux phénomènes

⁷ Inversement, si l'Irlande avait enregistré entre 1993 et 2005, un taux de croissance en volume équivalent à celui du restant de la zone euro, le poids des dépenses primaires dans le PIB n'aurait pas diminué, mais augmenté.

Graphique 6 Simulation du ratio de dépenses primaires en Allemagne avec une croissance du PIB réel à partir de 1992 égale à celle du reste de la zone euro

(données annuelles, en % du PIB)



Source : OCDE

2 | 3 Quelles catégories de dépenses sont en cause ?

Si l'on examine la composition des dépenses primaires, il apparaît que deux postes principaux sont à l'origine de la tendance haussière observée sur longue période :

- les prestations sociales en espèces (retraite, chômage) en 2005 représentent environ 18 % du PIB en France et en Italie et 13 % au Royaume-Uni. En 1972, ce même poste pesait aux environs de 12 % en France et en Italie et 9 % au Royaume-Uni. La progression tendancielle des prestations sociales en espèces s'explique, en particulier, par l'extension de la couverture sociale et l'impact structurel du vieillissement de la population ;
- la consommation publique constitue un poste encore plus important des dépenses publiques : 24 % du PIB en France et autour de 21 % du PIB au Royaume-Uni et en Italie en 2005. Ce poste a connu une forte augmentation depuis 1972 puisque pour ces trois pays, il représentait environ 18 % du PIB. Les principales contreparties de la consommation publiques sont les consommations intermédiaires, les prestations sociales en nature (essentiellement les dépenses de santé) qui ont crû comme les prestations en espèces et la masse salariale publique. Cette dernière a beaucoup progressé en raison du développement du champ d'intervention des administrations publiques et sous l'effet des politiques de lutte contre le chômage

menées depuis trente ans qui ont, en partie, transité dans certains pays par l'augmentation de l'emploi public. En France, par exemple, la part de l'emploi public dans l'emploi total a atteint presque 23 % en 2004 contre 17 % en 1970. La masse salariale publique est passée dans le même temps de 10 % à 13,5 % du PIB. Mais cette hausse de l'emploi public est un facteur important de rigidité des dépenses publiques puisque les emplois de fonctionnaires créés en bas de cycle ne peuvent être aussi rapidement diminués quand la conjoncture devient meilleure sur le marché du travail.

Ces deux catégories de dépenses, difficilement compressibles à court terme, représentent les quatre cinquièmes des dépenses primaires dans ces trois pays et leur part dans le total des dépenses a crû depuis 1972 de 3 à 5 points. À l'inverse, les dépenses d'intervention de l'État (subventions et investissements publics), normalement plus productives, mais qu'il est relativement aisé de faire fluctuer d'une année sur l'autre, ont fortement diminué depuis les années soixante-dix au point de ne représenter aujourd'hui qu'une part réduite des dépenses primaires totales : 9 % en France, 7,6 % en Italie et 6 % au Royaume-Uni en 2005, alors qu'elles représentaient autour de 15 % des dépenses en 1972. Si la baisse reflète d'abord le mouvement général de déréglementation et de privatisation, de nombreux pays ont, prioritairement, ciblé les dépenses d'intervention au lieu des dépenses courantes dans leurs efforts de consolidation budgétaire. Mais cette stratégie à court terme comporte le risque de dégrader la qualité des infrastructures publiques et de peser sur le potentiel de croissance de l'économie.

L'examen des pays qui ont réussi à réduire de façon significative leurs ratios de dépenses primaires (au moins

Tableau 2 Décomposition de la baisse du ratio de dépenses primaires dans certains pays de l'Union européenne à quinze

(en % du PIB)

	Année maximum	Variation 2005	Consommation publique	Prestations espèces	FBCF	Autres dépenses
Irlande	1982	15,4	3,9	3,8	1,0	6,7
Suède	1993	12,2	1,9	4,7	0,8	4,8
Finlande	1992	10,7	2,7	5,5	0,7	1,8
Pays-Bas	1982	10,4	0,9	8,2	0,4	0,9
Belgique	1981	7,6	0,5	2,0	2,8	2,3
Espagne	1993	7,1	0,9	3,1	0,7	2,4
Autriche	1995	5,4	2,0	0,8	1,9	0,7

Source : OCDE

cinq points de PIB) montre que l'effort a, en général, porté sur les dépenses courantes. Le tableau 2 compare le niveau du ratio de dépenses primaires de 2005 au maximum atteint sur la période 1972-2005 et décompose l'ajustement en différents postes de dépenses.

Dans six des sept pays, les dépenses de consommation publique et de prestations sociales représentent au moins 50 % de l'ajustement intervenu sur les dépenses primaires, cette part montant à presque 100 % pour l'un d'entre eux (Pays-Bas). La baisse des investissements publics prend une part significative dans l'effort de consolidation uniquement en Belgique et en Autriche. Enfin, le poste autres dépenses, qui regroupe en particulier les subventions et les transferts en capital versés par les administrations publiques, ne joue un rôle important qu'en Irlande et en Suède⁸.

L'exemple inverse est donné avec la France. Entre 1990 et 2005, le ratio de dépenses primaires est passé de 46,6 % à 51,7 % du PIB, soit une hausse de 5,1 points. La consommation publique (2,2 points) et les prestations sociales en espèces (1,9 points) ont été à l'origine de près de 80 % de cette hausse du poids des dépenses publiques primaires dans l'économie.

L'efficacité d'une stratégie de maîtrise des dépenses dépend donc largement de la capacité à stopper la hausse tendancielle des dépenses courantes que sont la consommation publique et les prestations sociales. Cette politique passe par la mise en œuvre de réformes structurelles limitant la taille des administrations publiques et/ou modifiant les paramètres des régimes de protection sociale. Parallèlement, il est important de veiller à ne pas trop réduire la part des dépenses les plus productives au sein des dépenses totales.

3| L'intérêt et la pratique des règles de dépenses publiques

Après avoir discuté l'intérêt théorique d'une règle budgétaire sur les dépenses publiques et les différents paramètres nécessaires à son bon fonctionnement, on passera brièvement en revue le développement de ce type de mécanisme dans le cadre européen.

3| Pourquoi formaliser le contrôle des dépenses au travers d'une règle budgétaire ?

Donner un engagement permanent de rigueur budgétaire aux agents économiques

Les gouvernements sont censés beaucoup mieux contrôler les dépenses publiques que les recettes publiques, du fait que les premières ne dépendent que très peu du cycle économique. Or, le « biais en faveur des déficits » des gouvernements s'exprime le plus souvent au travers d'un « biais en faveur de dépenses supplémentaires ». Un tel comportement peut tout d'abord s'expliquer par l'illusion fiscale : les individus sous-estiment le poids des impôts futurs associé à un programme de dépenses financé par le déficit et surestiment parallèlement les avantages qu'ils tirent de ce programme (Buchanan et Wagner, 1977). D'autres économistes ont mis en avant le fait que, même sans illusion fiscale, une distribution inégalitaire des coûts et bénéfices peut expliquer le « biais en faveur de dépenses supplémentaires ». Certains groupes peuvent retirer un avantage particulier comme les administrations publiques dépendantes ou les groupes d'électeurs ayant un rôle clé pour gagner une élection (Harden et Von Hagen, 1996). L'instauration d'une règle budgétaire type plafonnement des dépenses est alors particulièrement pertinente pour éviter ce type de dérapage.

Satisfaire aux principaux critères d'une bonne règle budgétaire

La littérature économique a mis en lumière l'intérêt de l'utilisation de règles formelles appuyées par un mécanisme institutionnel crédible pour encadrer l'évolution des politiques budgétaires et éviter l'apparition de déséquilibres à caractère structurel. Elle a également identifié (Buti *et al*, 2003) les principales qualités qu'une règle budgétaire doit posséder pour remplir sa mission : bonne définition, transparence, simplicité, flexibilité, adéquation à l'objectif final, cohérence.

À l'aune de ces critères une règle de plafonnement des dépenses peut être jugée favorablement. Elle est en effet assise sur un agrégat simple à déterminer et

⁸ Ceci reflète des changements de périmètre des administrations publiques à la suite d'opérations de privatisation.

son fonctionnement est relativement peu complexe : il est, de ce fait, aisé de contrôler le respect de sa mise en œuvre. En outre, dans la mesure où la dynamique des dépenses constitue la principale origine de l'apparition de déficits budgétaires pérennes, une règle de plafonnement apparaît parfaitement en adéquation avec son objectif final. Le fait de remplir ces différents critères renforce la crédibilité de l'engagement pris par les pouvoirs publics de se conformer à une règle budgétaire. En revanche, comme pour n'importe quel autre règle budgétaire, l'efficacité d'une norme de plafonnement des dépenses dépend largement de l'existence d'un consensus politique soutenant cette nouvelle contrainte imposée à la politique budgétaire ainsi que des mécanismes institutionnels visant à contrôler son respect.

3 | 2 La définition de la règle

Il convient de rappeler, en préambule, qu'une règle budgétaire sur les dépenses n'est qu'un instrument destiné à renforcer la crédibilité de la politique budgétaire. Le respect des objectifs affichés dans la règle dépend d'abord des mesures effectivement mises en œuvre pour maîtriser durablement la croissance des dépenses.

Sous cette condition, un certain nombre de points sont à préciser pour qu'une règle budgétaire sur le plafonnement des dépenses puisse obtenir sa pleine efficacité.

Application à l'ensemble des administrations publiques

Une couverture partielle, non seulement limite la portée de la règle, mais fait également courir le risque de transfert de certaines dépenses vers les administrations publiques en dehors du périmètre d'application. En France, une norme de progression zéro en volume des dépenses du budget de l'État est respectée depuis 2003, mais les dépenses des autres administrations publiques ne sont pas soumises à un mécanisme de plafonnement, alors que ce sont celles-ci qui tendent à progresser le plus vite. Faisant suite aux conclusions du rapport Pébereau (2005), le gouvernement a mis en place un Conseil d'orientation des finances publiques en 2006 qui doit réfléchir sur

les moyens de responsabiliser l'ensemble des acteurs (État, administrations de sécurité sociale, collectivités locales) à la maîtrise des dépenses.

Quelles dépenses prendre en compte ?

Si la norme de plafonnement doit s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques, certains types de dépenses peuvent en être exclus sans que cela ne nuise à l'efficacité de la règle budgétaire.

- À court terme, l'évolution de la charge de la dette dépend principalement des taux d'intérêt qui sont en dehors du contrôle des gouvernements. L'inclusion de cette catégorie dans la norme de plafonnement des dépenses pourrait créer des effets d'aubaine (possibilité d'augmenter les autres dépenses en cas de baisse des taux) ou des effets inutilement restrictifs, (obligation de baisser les autres dépenses pour compenser l'impact de la hausse des taux).

- Les dépenses d'investissement public peuvent également prétendre à un traitement préférentiel car elles s'autofinancent à terme grâce à la hausse du PIB potentiel⁹. Les inclure dans la norme de plafonnement risquerait d'inciter les gouvernements à les réduire de façon exagérée car c'est souvent moins coûteux politiquement que des dépenses courantes. En même temps, la définition des dépenses productives peut poser problème car celles-ci vont au-delà des seules dépenses d'investissement public : ainsi, les dépenses pour l'éducation supérieure qui figurent largement dans la consommation publique.

- Les dépenses à caractère cyclique (prestations d'assurance chômage et autres transferts évoluant en fonction de la conjoncture) seraient aussi à exclure car elles agissent comme des stabilisateurs automatiques. Imposer une norme arbitraire de plafonnement quel que soit l'état de la conjoncture obligerait à compenser la hausse des prestations en creux de cycle par une restriction sur les autres dépenses et laisserait, au contraire, une marge pour accroître les autres dépenses en haut de cycle.

Inversement, il convient d'éviter que le gouvernement ne contourne la norme de plafonnement des dépenses budgétaires par le recours aux dépenses fiscales qui constituent au plan comptable des baisses

⁹ Sous réserve du caractère suffisamment productif des investissements.

discrétionnaires de recettes, mais produisent les mêmes effets économiques que des dépenses.

Dépenses nominales ou dépenses réelles ?

L'objectif de croissance des dépenses publiques peut être exprimé en termes nominal ou réel.

- Un objectif en termes nominal est plus simple à suivre, mais il ne permet pas de réagir en cas d'évolution inattendue des prix.
- Un objectif en termes réel permet de neutraliser les erreurs de prévision d'inflation et de se caler directement sur la croissance en volume. C'est la solution qui est la plus couramment adoptée, par exemple pour la norme de croissance des dépenses du budget de l'État en France.

Quel horizon prendre en compte ?

Une norme de plafonnement peut d'abord être définie chaque année, ce qui a l'avantage de coïncider avec la *Loi de finances*. En revanche, un horizon aussi court ne donne que peu de visibilité aux agents économiques et réduit de ce fait la crédibilité de l'engagement à long terme du gouvernement sur la maîtrise des dépenses. Au contraire, une norme assise sur une durée de plusieurs années (par exemple celle d'une législature) permet de réduire l'incertitude des agents économiques quant à l'orientation de la politique budgétaire. La question se pose toutefois de la modulation ou non de la norme, compte tenu des performances déjà obtenues depuis sa mise en application. Un taux prédéterminé en début de la période peut contribuer à renforcer la confiance des agents économiques sur la pérennité de l'engagement de maîtrise du déficit. Ceci peut comporter des avantages lorsque les déséquilibres à résorber sont particulièrement importants. Lorsque ce n'est pas le cas, il semble préférable de conserver une certaine flexibilité pour réagir aux évolutions du cycle économique.

À quel niveau fixer le plafond ?

L'objectif de croissance des dépenses dépend de deux éléments. D'abord du niveau des recettes attendu sur la période qui, hors mesures discrétionnaires,

est lié à la croissance en valeur du PIB. Ensuite de la nécessité de réduire le déficit public et/ou la dette publique constatés *ex ante*.

- S'agissant de l'évolution future des recettes, celle-ci doit tenir compte à la fois du potentiel de croissance de l'économie et également du positionnement dans le cycle en début de période. La prise en compte d'un retard ou d'un excédent de croissance, tel qu'il est mesuré par le calcul de l'écart de production¹⁰, évite de fixer des normes de dépenses trop généreuses en période de haut de cycle et inversement trop strictes durant les périodes moins favorables. Mais la notion d'écart de production repose sur celle de croissance potentielle qui est difficilement mesurable dans les faits. D'une part, il existe plusieurs méthodologies qui aboutissent à des estimations de la croissance potentielle substantiellement différentes, d'autre part, l'estimation en temps réel de la croissance potentielle est d'assez mauvaise qualité car elle est fortement et fréquemment révisée¹¹.

- Une fois que la progression attendue des recettes est définie, la norme de croissance des dépenses pourra être déterminée en fonction de l'objectif de réduction du déficit et/ou de dette publique fixé à un certain horizon. Une illustration simple est donnée par le programme de stabilité français 2007-2009 transmis à la Commission européenne au début de l'année 2006. Dans son scénario principal, il fait l'hypothèse d'une croissance potentielle à 2 % l'an, et d'une croissance effective à 2,25 % l'an, compte tenu du retard de croissance estimé aujourd'hui. L'écart entre les recettes réelles qui augmentent de 2,25 % (les prélèvements obligatoires sont supposés rester constants à partir de 2007) et une progression des dépenses réelles fixée à 0,6 %, permettrait, selon le programme, d'améliorer le solde public de 0,9 point de PIB par an et de résorber totalement le déficit public actuel en 2010.

Une règle appuyée par des mécanismes institutionnels crédibles

Comme pour n'importe quelle autre règle budgétaire, l'effectivité d'une norme de plafonnement des dépenses dépend largement des mécanismes institués pour assurer son respect. Plus la procédure d'adoption de la norme aura un niveau institutionnel élevé (vote du Parlement plutôt que simple

¹⁰ L'écart de production ou "output gap" est l'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif.

¹¹ Cf. Banque centrale européenne (BCE) (2005) : « Fiabilité (ou absence de fiabilité) des estimations de l'écart de production en temps réel », Bulletin mensuel, février

engagement du gouvernement), plus sa violation sera coûteuse en termes de crédibilité politique. En outre, la règle devrait prévoir une correction rapide des dépassements observés *ex post*, ce qui suppose un pilotage rapproché de l'évolution des dépenses publiques par les autorités responsables.

3 | 3 L'introduction de règles de plafonnement dans le cadre européen de surveillance budgétaire

Le cadre institutionnel mis en place au niveau de l'Union européenne pour la surveillance des politiques budgétaires nationales est focalisé sur le respect des deux valeurs de référence fixées dans l'article 104 du Traité pour le déficit public (3 % du PIB) et la dette publique (60 % du PIB). À l'inverse, aucune norme commune n'est fixée concernant le rythme de croissance des dépenses ou des recettes publiques ainsi que leur niveau en proportion du PIB.

Cette conception traduit d'abord le maintien de la souveraineté budgétaire au niveau national. Sous réserve des limites de déficit et de dette fixées par le Traité, les pays membres continuent de décider librement des mesures budgétaires à mettre en œuvre pour conserver des finances publiques saines.

Une seconde justification est la grande hétérogénéité des situations budgétaires nationales au sein de l'Union. Non seulement le poids des dépenses publiques reste relativement différent, mais le rythme moyen de croissance des dépenses publiques peut fortement varier. Cette hétérogénéité s'est accentuée avec l'élargissement de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Le tableau 3 montre que si cet élargissement n'a pas entraîné d'augmentation de la dispersion des ratios de dépenses publiques et des soldes publics, tel n'est pas le cas s'agissant de la croissance des dépenses réelles.

Tableau 3 Écart-type dans la zone euro, dans l'Union européenne à quinze et à vingt-cinq

(ratio et solde en % du PIB, taux en %)

	Zone euro	UE à 15	UE à 25
Ratio de dépenses publiques	5,4	5,9	6,2
Solde public	2,4	2,4	2,3
Taux de croissance réel des dépenses publiques	2,2	2,2	4,9

En raison de cette hétérogénéité, l'application d'une règle commune de progression des dépenses à l'échelle de l'Union européenne apparaît largement impraticable car la norme choisie serait une moyenne, pénalisante pour certains pays et laxiste pour d'autres. De ce fait, une étude au cas par cas reste indispensable pour déterminer quel niveau de progression des dépenses publiques est compatible avec l'équilibre des finances publiques. Une norme de croissance des dépenses publiques doit donc rester à l'échelon national pour tenir compte des particularités de chaque pays et préserver l'indépendance des politiques budgétaires. En même temps, celle-ci constitue un indicateur intermédiaire contribuant à mieux faire respecter les valeurs de référence définies dans le Traité.

Le contrôle des dépenses publiques dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance

Les institutions européennes ont attaché une importance croissante à l'évolution de la variable dépenses publiques dans leur mission de surveillance des positions budgétaires des pays membres.

Les deux règlements fondant le PSC et adoptés en 1997 traitent de manière indirecte du problème du contrôle des dépenses publiques.

- Le règlement 1466/97 « relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques » introduit le concept d'« objectif budgétaire » à moyen terme proche de l'équilibre ou en excédent » dont la réalisation doit permettre aux États membres de gérer les fluctuations conjoncturelles normales. Les programmes de stabilité des États membres et les programmes de convergence des autres pays de l'Union européenne présentés chaque année à la Commission et au Conseil européen doivent donner une perspective pluriannuelle des mesures de politique budgétaire mises en œuvre pour atteindre la cible. Le Conseil donne son avis sur le caractère adéquat de ces mesures budgétaires.

- Le règlement 1467/97 « visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs » donne au Conseil le droit de formuler des recommandations précises à l'État membre sur les mesures budgétaires à prendre pour mettre fin au déficit excessif dans les délais impartis.

Ce pouvoir d'avis ou de recommandation donné aux autorités européennes les a conduit à développer de nouveaux instruments d'analyse sur l'état des finances publiques des États membres, en particulier le concept de solde budgétaire ajusté du cycle. La décision de l'Eurogroupe en octobre 2002 impose désormais aux pays membres en déséquilibre budgétaire une réduction du solde budgétaire ajusté du cycle d'au moins 0,5 % du PIB par an. Cette cible, systématiquement reprise dans les recommandations adressées par le Conseil aux pays sous le coup d'une procédure pour déficit excessif, se rapproche d'une norme de croissance des dépenses publiques puisque seules les dépenses liées à l'évolution du chômage sont considérées comme étant cycliques et que l'autre moyen pour réduire le déficit structurel, une hausse discrétionnaire des impôts, est de plus en plus à écarter compte tenu de la concurrence fiscale régnant au sein de l'Union européenne.

La réforme du PSC, adoptée au Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, traite du contrôle des dépenses publiques sous plusieurs aspects :

- l'objectif d'une baisse de 0,5 point de PIB par an du solde budgétaire ajusté du cycle pourra être modulé suivant l'état de la conjoncture (effort plus important durant les périodes favorables et inversement pour les autres). Cette modulation milite donc pour l'adoption d'une norme de plafonnement des dépenses « flexible » en fonction de l'état de la conjoncture ;
- l'accord introduit un début de distinction au sein des différentes catégories de dépenses. Certaines d'entre elles (investissements publics, dépenses de recherche et développement, dépenses liées à la mise en œuvre de réformes structurelles, contributions financières pour l'unification européenne ou la solidarité internationales) peuvent justifier un dépassement temporaire de la valeur de référence de 3 % du PIB ou une déviation temporaire par rapport à l'objectif d'une baisse de 0,5 point de PIB par an du solde budgétaire ajusté du cycle ;
- enfin, dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance, les États membres sont encouragés à introduire des règles budgétaires (le plafonnement des dépenses étant cité parmi les règles possibles) en tant qu'instrument complémentaire facilitant le respect des objectifs fixés dans le cadre du PSC.

La mise en œuvre de ces règles nationales pourra être discutée lors de l'examen des programmes de stabilité ou de convergence.

Ce renforcement du cadre de surveillance s'est accompagné d'une multiplication des déclarations de la part du Conseil européen en faveur d'une amélioration de la qualité des dépenses publiques dans les pays membres. L'accent mis sur une structure des dépenses plus favorable à la croissance et à l'emploi est considéré comme une composante essentielle de la mise en œuvre de la stratégie dite de Lisbonne¹².

Le contrôle des dépenses publiques dans les pays de l'Union européenne : des degrés d'application relativement divers

Tous les pays de l'Union à quinze ont progressivement introduit des mécanismes de plafonnement des dépenses publiques, mais avec un caractère contraignant plus ou moins marqué (Commission européenne, 2003).

Les résultats ont été pour l'instant assez limités dans les grands pays (Allemagne, France, Italie), surtout parce que les règles ne prennent pas en compte l'ensemble des administrations publiques (APU) ou l'essentiel des dépenses et qu'aucun mécanisme contraignant ne permet de corriger les dérives.

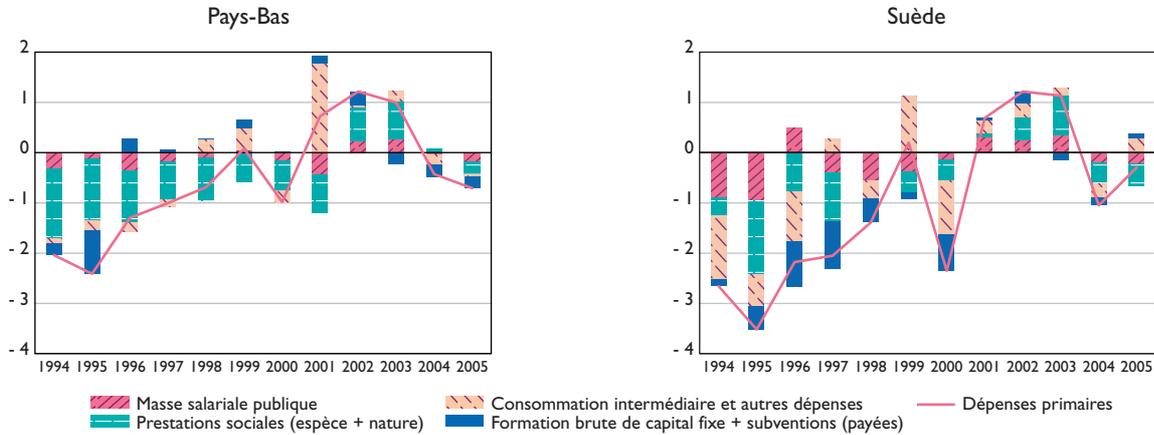
Les expériences les plus réussies peuvent être trouvées aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves.

- Les Pays-Bas ont adopté, en 1994, une règle de plafonnement basée sur l'ensemble d'une législature (quatre ans en principe). Au début de la législature, le parlement vote des normes de progression des dépenses qui sont définies pour chaque année en termes réel pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques. Les plafonds sont fixés de manière à laisser jouer les stabilisateurs automatiques du côté des revenus sans qu'il n'y ait de risque que le déficit ne dépasse la limite de 3 % du PIB. L'application de cette règle s'est traduite par un ralentissement indéniable de la croissance des dépenses primaires courantes jusqu'en 2000. Si ce mouvement a pu être aidé par la réduction de la charge de la dette et de celle des allocations chômage consécutives à la forte croissance économique, la Commission européenne dans son rapport annuel sur les finances publiques

¹² Cf. les Lignes directrices intégrées pour 2005-2008 et les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 mars 2006 et Vigna (2006) : « La stratégie de Lisbonne » Bulletin de la Banque de France, n° 151, juillet

Graphique 7 Décomposition de la variation du ratio de dépenses primaires

(en % du PIB)



Source : Commission européenne
Calculs : Banque de France

de 2003 note que la règle de plafonnement a permis de réduire l'utilisation discrétionnaire des dépenses publiques pour faire face à des chocs inattendus. Certains dérapages ont été constatés à partir de 2001, du fait d'une hausse spontanée plus forte que prévue des dépenses de santé et de chômage, mais ils ont pu être corrigés très rapidement dès 2004 par la mise en œuvre de réformes structurelles (cf. graphique 7).

- La Suède a adopté un mécanisme un peu différent en 1997. Le parlement vote, chaque année, un plafond de croissance des dépenses publiques excluant la charge de la dette pour les trois années à venir et décliné pour chaque administration publique. Le taux de croissance des dépenses publiques est déterminé de façon à ce que le poids des dépenses publiques dans le PIB potentiel demeure stable. Comme dans le cas des Pays-Bas, après une application parfaitement réussie au

cours des premières années, certains dérapages furent observés en 2002 et 2003 du fait d'une croissance trop rapide des dépenses de santé et d'assurance chômage. Mais les mesures prises par le gouvernement suédois ont permis de compenser ces dérapages dès 2004. Au total, l'objectif d'une stabilisation du ratio de dépenses primaires sur PIB apparaît atteint depuis l'instauration du mécanisme : celui-ci s'établissait à 54,5 % du PIB en 2005, contre 55,2 % en 1998 (cf. graphique 7).

Dans ces deux pays, les raisons majeures du succès semblent être, d'une part, le consensus politique entourant la mise en œuvre de ces règles, d'autre part, la correction rapide des dérives constatées *ex post*. En revanche, il apparaît que la catégorie de dépenses la plus difficile à contrôler est celle des prestations sociales en espèces et en nature qui est très sensible aux évolutions de la conjoncture.

Il existe aujourd'hui un large consensus en Europe sur le fait que la préservation de la soutenabilité des finances publiques passe par la maîtrise de la croissance des dépenses publiques. Cet effort est d'autant plus essentiel que le vieillissement de la population va faire peser des contraintes croissantes sur les finances publiques dans les années à venir. La Commission européenne (2006) estime que la hausse des dépenses au titre des retraites, de la santé et de soins de longues durée devrait s'élever à 3 % du PIB en moyenne pour la zone euro d'ici 2030.

À cette maîtrise des quantités, il est important d'adjoindre une stratégie d'amélioration de la qualité des dépenses publiques, en vue de maximiser leur effet sur la croissance.

Les règles budgétaires de plafonnement de la croissance des dépenses publiques ont prouvé qu'elles pouvaient constituer des outils efficaces pour atteindre ces objectifs. Les institutions européennes recommandent leur mise en œuvre au niveau national et de nombreux pays se sont engagés avec succès dans cette voie.

Enfin, une politique de maîtrise durable de la croissance des dépenses publiques doit s'insérer dans une stratégie plus globale visant à rehausser le potentiel de croissance de l'économie et l'emploi.

Bibliographie

Alesina (A.) et Perotti (R.) (1997)

"Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects", Fonds monétaire international, *IMF Staff Papers*, Vol. 44 n° 2, p. 210-248

Ang (A.), Piazzesi (M.) et Wei (M.) (2006)

"What does the yield curve tell us about GDP growth?", *Journal of Econometrics*, n° 131, p. 359-403

Banque d'Italie (2001)

Articles présentés au groupe de travail "Fiscal rules", Pérouse, février, disponibles à l'adresse : http://www.bancaditalia.it/ricerca/statist;internal&action=_framecontent.action&Target=_self

Banque d'Italie (2002)

Articles présentés au groupe de travail "Fiscal sustainability", Pérouse, mars, disponibles à l'adresse : http://www.bancaditalia.it/ricerca/statist;internal&action=_framecontent.action&Target=_self

Banque d'Italie (2003)

Articles présentés au groupe de travail "The impact of fiscal policy", Pérouse, avril, disponibles à l'adresse : http://www.bancaditalia.it/ricerca/statist;internal&action=_framecontent.action&Target=_self

Banque d'Italie (2005)

Articles présentés au groupe de travail "Public expenditure", Pérouse, avril, disponibles à l'adresse : http://www.bancaditalia.it/ricerca/statist;internal&action=_framecontent.action&Target=_self

Banque centrale européenne (2006)

« Importance de la réforme des dépenses publiques pour la croissance et la stabilité économiques », *Bulletin mensuel*, mars

Barro (R.J.) (1974a)

"Are government bonds net wealth?", *Journal of Political Economy*, vol. 85, p. 1095-1117

Barro (R.J.) (1974b)

"Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, p. 103-125

Blanchard (O.) (1985)

"Debt, deficits and finite horizons", *Journal of Political Economy*, vol. 93

Buchanan (J.) et Wagner (R.E.) (1977)

"Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes", *Academin Press*, New-York

Buti (M.), Franco (D.) et Sylvester (E.) (2003)

"Revisiting the stability and growth Pact: grand design or internal adjustment?", *Centre for Economic Policy Research, CEPR Working Paper*, n° 3692

Commission européenne (2001)

"Public finances in EMU", *European Economy, Reports and Studies*, n° 3

Commission européenne (2003)

"Can fiscal consolidations in EMU be expansionary?", "Expenditure rules in EU Member States", *Rapport annuel*, chapitre "Public finance in EMU"

Commission européenne (2005)

"Fiscal policy and cyclical stabilisation in EMU", *Rapport annuel*, chapitre "Public finance in EMU"

Commission européenne (2006)

« L'impact du vieillissement sur les dépenses publiques », comité de Politique économique, *European economy special report*, n° 1

Dabán Sánchez (T.), Detragiache (E.), di Bella (C. G.), Milesi-Ferretti (G.-M.) et Symansky (S. A.) (2003)

"Rule-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain", Fonds monétaire international, *Occasional Paper*, n° 225, novembre

Feldstein (M.) (1982)

"Government deficits and aggregate demand", *National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers*, n° 0435

Giavazzi (F.) et Pagano (M.) (1995)

"Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence", *Centre for Economic Policy Research, CEPR Discussion Paper*, n° 1284

Harden (I.) et Von Hagen (J.) (1996)

"Budget processes and commitment to fiscal discipline", Fonds monétaire international, *IMF Working Papers*, n° 96/78

Hemming (R.), Kell (M.) et Mahfouz (S.) (2002)

“The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – A review of literature”, Fonds monétaire international, *IMF Working Paper*, n° 02/208

Joumard (I.), Mathis Kongrusd (P.), Nam (Y.S.) et Price (R.) (2004)

“Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries”, Organisation de coopération et de développement économiques, *Economics Department Working Papers*, n° 380

Mills (P.) et Quinet (A.) (2001)

“The case for spending rules”, article présenté au séminaire sur les règles fiscales organisé par la Banque d'Italie, Pérouse, février

Ministère des Finances (2005)

Programme de stabilité 2007-2009, disponible sur le site du Minefi à l'adresse : http://www.minefi.gouv.fr/performance/cout_politique/caracteristiques/perbureau.htm

Moëc (G.) (2000)

« Une évaluation de l'orientation conjoncturelle des finances publiques en France depuis les années quatre-vingt », *Bulletin de la Banque de France*, n° 80, août

OCDE (2003)

« Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires », Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, n° 74

Pébereau (M.) (2005)

« Des finances publiques au service de notre avenir », rapport de la commission Pébereau remis au ministre le 14 décembre 2005, disponible sur le site du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à l'adresse : http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/programmephuriannuel/2007_2009/2007_2009.pdf

Schuknecht (L.) et Tanzi (V.) (2000)

“Public spending in the 20th Century: a global perspective”, *Cambridge University Press*

Annexe

Variation cumulée du ratio de dépenses primaires

(données annuelles, en pourcentage du PIB)

