

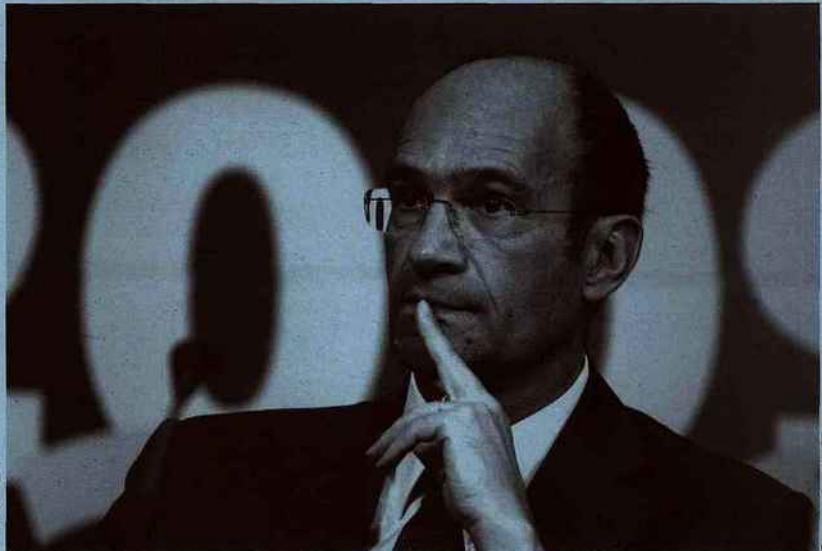
## LE DOSSIER POLITIQUE

Tout dire en un minimum de mots

# Le remède miracle des finances publiques ?

Pour la première fois, le ministère du Budget a présenté cette année un budget pluriannuel couvrant la période 2009-2011. La méthode vise à prévoir avec le plus de précision possible les dépenses publiques, afin de mieux les maîtriser. Décryptage d'une innovation budgétaire qui bouleverse aussi la vie des administrations.

Éric Woerth, le ministre du Budget, défendra le projet de loi de programmation des finances publiques à l'Assemblée à partir du 20 octobre.



François Guillot/AFP

**L**a potion magique des finances publiques. Voilà comment le gouvernement présente, fin septembre, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011 (voir page 10). Le texte est censé améliorer la transparence budgétaire pour les parlementaires, donner plus de visibilité aux gestionnaires ministériels et faciliter le retour à l'équilibre des comptes publics. À entendre les partisans de la méthode, ce serait la seule façon d'allier gestion de moyen terme et maîtrise de la dépense.

### PLUS DE TRANSPARENCE

"Ce n'est pas un gadget, assure Alain Lambert, sénateur UMP de l'Orne et membre de la commission des finances, cela forcera le gouvernement à établir ses prévisions de dépenses

sur trois ans, ce qui est bien plus contraignant que des déclarations d'intention." Exemple : François Fillon et Martin Hirsch assurent depuis septembre que le coût du RSA sera de moins en moins élevé au fil des années à mesure que les allocataires retrouveront du travail. Le débat autour du projet de loi de programmation des finances publiques permettra de vérifier s'ils y croient suffisamment pour faire figurer la baisse en 2011. "Et si les projections de dépenses en 2010 et 2011 sont fantaisistes dans tous les domaines, poursuit Alain Lambert, les parlementaires seront l'an prochain en position de force pour contraindre le gouvernement à plus de transparence." Si Bercy et les ministères balisent déjà certains programmes sur cinq ans, l'innovation réside dans l'exhaustivité de la démarche, son caractère partagé et surtout sa publicité.

Par le passé, le gouvernement conservait en effet ses prévisions secrètes. Quant au programme de stabilité envoyé à Bruxelles, il pêche quasi-systématiquement par optimisme. En augmentant la visibilité, le budget pluriannuel devrait également limiter la tendance de l'État à sous-budgétiser certaines politiques. Les lois de programmation, qui définissent les dépenses de certaines politiques à l'horizon de cinq ans, devraient enfin gagner en sincérité. Aujourd'hui, elles pèsent environ 20 % du budget de l'État et tablent souvent sur des augmentations conséquentes de moyens, sans en préciser le financement.

« Ce n'est pas un gadget »

Alain Lambert, sénateur UMP

Michel Bouvard, député UMP de Savoie et vice-président de la commission des finances, insiste : "Le budget pluriannuel mettra fin à ces lois « poudre aux yeux », car si le gouvernement n'inscrit pas plus de la moitié des crédits de ces lois de programmation dans la loi de finances triennale, il sera obligé de reconnaître qu'il ne les inscrira pas en totalité au bout de cinq années."

### DES PRÉVISIONS DIFFICILES

Le budget pluriannuel est d'autant plus instructif qu'il couvre l'ensemble des administrations publiques, même s'il n'offre pas le même niveau de détail dans toutes les sphères administratives. La Sécurité sociale peut difficilement se voir fixer des plafonds

## Quand les Sages jugeront le budget pluriannuel

Verra-t-on un jour le Conseil constitutionnel censurer une loi de programmation des finances publiques sous prétexte qu'elle n'est pas réaliste ou qu'elle ne permet pas le retour à l'équilibre des comptes publics ? Certains libéraux se prennent à en rêver, au vu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet. L'article 34 de la nouvelle Constitution stipule en effet que "les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation" et que ces dernières

"s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques". En théorie, les juges constitutionnels pourraient donc retoquer un budget basé sur des hypothèses de croissance trop optimistes et assurant un creusement du déficit. Dans la pratique, les experts de Bercy n'y croient pas trop. C'est oublier que le Conseil constitutionnel est capable de prendre la Constitution au pied de la lettre. Comme lorsqu'il a censuré fin 2005 un système de plafonnement de niches fiscales en le jugeant trop complexe.

fermes de dépenses. Quant aux collectivités locales, "elles sont moins incitées à maîtriser leurs dépenses, explique un haut fonctionnaire, étant donné qu'une grande part de leurs ressources provient de l'État et non des impôts locaux. En clair, leurs dépenses sont relativement indolores d'un point de vue électoral". Les élus locaux, eux, répondent en chœur que l'État leur transfère toujours plus de responsabilités sans les compenser financièrement... Si c'est donc bien au niveau de l'État que la pluriannualité est la plus aboutie, l'exercice de prévisions des rentrées fiscales en fait sourire plus d'un. "Prévoir ce que rapportera l'impôt sur les sociétés ou la TVA dans trois ans est tout bonnement impossible", s'amuse un expert. À la direction du Budget, Hugues Bied-Charreton, le chef de service, l'admet volontiers : "Les chiffres des recettes sont indicatifs et réalisés à partir d'hypothèses économiques qui ne peuvent pas être parfaites, mais construire un budget nécessite de remplir cette colonne."

**« Les parlementaires devront limiter leurs amendements au strict minimum »**

Michel Bouvard, député UMP

Côté dépenses en revanche, les chiffres sont a priori bien plus précis et fiables. Les enveloppes 2009 et 2010 sont en théorie non révisables, c'est-à-dire que les ministères connaîtront à la fin 2008 leur budget pour les deux exercices à venir. Le rythme de la discussion budgétaire en ressort bouleversé. Désormais, les années paires seront consacrées à la discussion du budget triennal, avec un bilan des deux premiers exercices et

## Le modèle britannique

Pour imaginer la loi de programmation française, les experts de Bercy se sont inspirés de ce qui se fait outre-Manche depuis dix ans. La France a ainsi repris l'exemple britannique sur deux aspects majeurs. D'abord le rythme. Comme en Angleterre, le budget pluriannuel est décidé pour trois ans, ferme pendant deux ans, et éventuellement révisé au seuil de la troisième année. Deuxième point commun : le manque d'argent dans les caisses publiques. Dans les deux pays, le budget pluriannuel est précédé d'une revue

générale des dépenses, afin de débusquer les sources d'économies. Au rayon des différences, les comptes publics sont davantage rassemblés en Angleterre et l'État a plus facilement la main sur les crédits de la Sécurité sociale. Par ailleurs, le *Treasury* bénéficie d'une autorité supérieure à celle de Bercy et peut bloquer les dépenses des autres administrations. Une autorité renforcée par la longévité de Gordon Brown, resté en poste de 1997 à 2007. Dans le même temps, pas moins de dix ministres se sont succédé à Bercy...

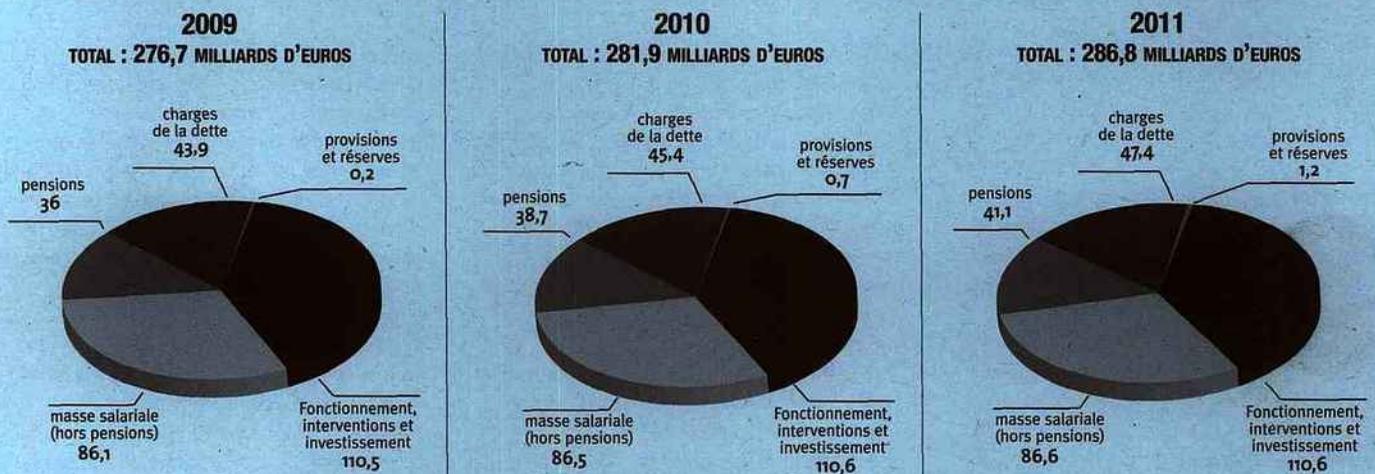
une nouvelle loi de programmation. Pour faire face à d'éventuelles dépenses inattendues, Bercy mettra de côté une "réserve de budgétisation" avoisinant le milliard d'euros en 2010 et 2011. Amélie Verdier, chef du bureau "politique budgétaire", en explique la logique : "Cela vise des aléas imprévisibles et très importants, comme une hausse des taux d'intérêt qui alourdit la charge de la dette ou une progression inattendue des départs en retraite qui augmente le poids des pensions."

## QUEL RÔLE POUR LE PARLEMENT ?

Reste un point d'interrogation : quelles seront les marges laissées aux députés et sénateurs pour modifier l'architecture du budget en cours de route ? En théorie, les enveloppes des ministères ne sont pas révisables et le vote de la loi de finances 2010 est joué d'avance. En pratique, la loi de finances annuelle reste juridiquement la norme pour

fixer les dépenses publiques et la répartition des crédits pourra toujours être modifiée d'une année sur l'autre au gré des priorités gouvernementales. Si la France s'engage dans une guerre coûteuse ou qu'un ouragan dévaste une partie du territoire, il sera également difficile de rester dans les clous du budget pluriannuel. Autant que possible, Bercy espère néanmoins que les plafonds des missions budgétaires seront tenus au moins en 2010. "Si les prévisions ne sont pas du tout respectées la première année, plus personne ne croira au budget pluriannuel et la loi de programmation restera une déclaration de bonnes intentions", confie un agent. Michel Bouvard en tire une conclusion : "Les parlementaires devront limiter leurs amendements au strict minimum, afin de ne pas bouleverser la répartition des crédits." En espérant que le gouvernement fasse aussi preuve de réalisme dans ses projections.

## LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL PRÉVUES DE 2009 À 2011



(Source : Bercy)