

N° 289

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur la programmation pluriannuelle des finances publiques en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni,

Par M. Bernard HUGO,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Jacques Braconnier, Marcel Lesbros, Roland Grimaldi, Georges Mouly, vice-présidents ; Louis Minetti, secrétaire ; Jacques Bellanger, Gérard Delfau, Bernard Hugo, Philippe François, Roger Husson, Henri Le Breton, Pierre Louvet, Bernard Pellarin, Henri Revol.

Finances Publiques - Allemagne - Belgique - Communauté européenne - Espagne - Italie - Pays Bas - Plan - Royaume Uni - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE - Essai de synthèse : des programmations pluriannuelles des finances publiques, pourquoi et comment ?	7
Chapitre Premier - Les justifications apportées à la mise en oeuvre de programmations pluriannuelles des finances publiques.	9
I.- Améliorer la gestion des finances publiques	9
II.- Une exigence démocratique : renforcer la sincérité du débat budgétaire	10
III.- Renouveler l'utilisation des finances publiques comme instrument de politique économique	11
Chapitre II - Contenu et orientations des programmations financières pluriannuelles de nos principaux partenaires européens	15
I.- Quelques caractéristiques communes aux programmations pluriannuelles européennes les distinguent d'autres concepts proches	15
A.- Les programmations pluriannuelles menées dans les pays européens présentent certains traits communs	15
B.- Ces caractéristiques distinguent ces systèmes d'autres concepts proches	16
II.- Un degré d'achèvement variable	17
A.- Les deux groupes de pays	17
B.- Une égalité plus nuancée	18
III.- En dépit de situations économiques et financières contrastées, les orientations générales des programmations pluriannuelles des finances publiques convergent	19
A.- Des situations économiques et financières contrastées	19
B.- Des programmations financières pluriannuelles convergentes	21
● le rééquilibrage budgétaire	21
● le redéploiement budgétaire	22

Chapitre III - La portée institutionnelle des procédures de programmation financière pluriannuelle	23
I.- Deux éléments communs significatifs : l'insertion de la programmation financière à moyen terme dans la procédure budgétaire ; les limites résultant de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale	23
A.- La programmation financière à moyen terme, élément de la procédure budgétaire	23
a) Au stade de l'élaboration	23
b) Au stade de la discussion	24
B.- L'autonomie financière des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale	24
II.- L'inégale portée institutionnelle des procédures de programmation financière à moyen terme.	25
A.- L'élaboration des programmes financiers à moyen terme	25
B.- La discussion et l'adoption des programmes financiers à moyen terme	27
DEUXIEME PARTIE - Présentation, par pays, des systèmes de programmation pluriannuelle des finances publiques	29
Chapitre I - République Fédérale d'Allemagne	31
Chapitre II - Royaume-Uni	39
Chapitre III - Espagne	43
Chapitre IV - Italie	51
Chapitre V - Belgique	61
Chapitre VI - Pays-Bas	63
CONCLUSION	65

INTRODUCTION

La Délégation du Sénat pour la planification, réunie le 10 mai 1990, a approuvé le présent rapport d'information, qui correspond à deux de ses préoccupations traditionnelles.

A - Tout d'abord, la Délégation a pour préoccupation naturelle de contribuer à la réflexion sur la planification.

L'adoption du Xe Plan n'a aucunement dissipé les motifs qui avaient conduit, en 1986, à examiner les conditions d'une rénovation du Plan. Dans un rapport sur la planification française, daté de septembre 1986, M. J. P. RUAULT, son auteur, traçait des perspectives intéressantes. En particulier, il proposait d'instituer une programmation pluriannuelle des finances publiques sur le modèle ouest-allemand. Cette proposition a connu le sort du rapport dans son ensemble. Aucune suite ne lui a été donnée.

Le secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé du Plan, à l'occasion des débats parlementaires relatifs à l'adoption du Xe Plan, l'a présenté comme s'inscrivant dans le cadre d'un changement profond du type de planification à la française, plus proche de la "stratégie" d'entreprise que du plan traditionnel.

Une stratégie comporte en général l'énoncé d'objectifs et des moyens de les réaliser. C'est en particulier vrai pour les stratégies d'entreprises auxquelles se référerait le secrétaire d'Etat. Qu'en a-t-il été pour le Xe Plan ? A n'en pas douter des orientations générales ont été affirmées, mais la généralité même de ces orientations conduisait à prêter une attention très vive aux moyens mis à leur service. A ce titre, l'assurance que le rapport économique et financier annuel contiendrait des indications sur la cohérence du budget avec le Plan suscitait l'espoir qu'une vraie programmation à moyen terme des finances publiques serait mise en place. En dépit des discours et parfois des termes précis de la loi (1) la traduction budgétaire du Plan constitue un véritable "serpent de mer" de l'histoire de la planification française. Force est de reconnaître que la page 23 du rapport économique et financier associé au projet de loi de finances pour 1990 - le rapport compte 73 pages - n'a pas suffi à répondre aux attentes nées des déclarations du secrétaire d'Etat.

Par l'examen des procédures de programmation financière à moyen terme suivies chez nos partenaires européens, votre Délégation souhaite contribuer à rechercher des moyens de remédier à cette situation.

(1) La première loi de IXe Plan disposait que les projections budgétaires triennales seraient présentées au Parlement à l'occasion de chaque loi de finances, en vue d'éclairer la programmation du Plan à moyen terme. Cette obligation n'a été satisfaite qu'en une seule occasion, lorsque le Gouvernement a soumis au Parlement, au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 1984, les projections budgétaires triennales 1984-1986.

B - En second lieu, la Délégation du Sénat pour la planification est traditionnellement sensible aux aspects européens des sujets entrant dans le cadre de sa mission.

Si cette tradition l'incitait spontanément à élaborer un rapport d'information retraçant les systèmes de programmation pluriannuelle de leurs finances publiques adoptés par nos partenaires européens, un certain nombre d'éléments lui ont paru accroître encore l'intérêt de cette étude.

- **Devant le Sénat, le secrétaire d'Etat chargé du Plan a exprimé un vœu : l'élaboration d'un Europlan, et un regret : n'avoir pas d'homologues chez nos partenaires et, partant, la faible place des réflexions à moyen terme à l'échelon européen. En examinant les programmations financières pluriannuelles, votre Délégation a voulu rechercher si les expériences étrangères apportaient des éléments de réponse aux questions du secrétaire d'Etat.**
- **Le débat sur les conséquences de l'Union économique et monétaire en matière de politiques budgétaires progresse. Dans un document élaboré au mois de mars 1990 à l'intention des ministres de l'économie et des finances des Etats membres, la Commission des Communautés européennes a évoqué ce sujet. Elle a recommandé la convergence des politiques budgétaires et l'instauration de procédures auxquelles se plieraient les Etats membres et, plus précisément, la présentation de stratégies financières à moyen terme qui devraient faire l'objet d'une surveillance mutuelle.**

Dresser un panorama des programmations pluriannuelles des finances publiques pratiquées par nos partenaires pour éclairer les conditions de ce débat a paru souhaitable à votre Délégation.

La première partie de ce rapport cherche à donner une vue synthétique des procédures de programmation pluriannuelle de leurs finances publiques mises en oeuvre par les principaux voisins européens de la France.

Dans un premier chapitre, seront examinées les raisons qui ont présidé à la réalisation de telles programmations.

Dans un deuxième chapitre, on décrira l'ossature des systèmes de programmation, des orientations générales des programmes.

Un troisième chapitre tentera d'évaluer leur portée institutionnelle.

La deuxième partie du rapport a pour objet de mettre à la disposition du Sénat un certain nombre d'informations en présentant, par pays, les différents systèmes de programmation, étudiés dans leur aspect procédural, sous l'angle de leur architecture générale et aussi des orientations récentes données à leur contenu.

Votre rapporteur a grandement apprécié les informations que lui ont apportées le Commissariat général du Plan et les services de documentation des assemblées parlementaires membres du Groupe de travail "Etudes macroéconomiques" du Centre européen de recherche et de documentation. Qu'ils en soient remerciés.

Première partie

ESSAI DE SYNTHÈSE

DES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES, POURQUOI ET COMMENT ?

CHAPITRE I

LES JUSTIFICATIONS APPORTEES A LA MISE EN OEUVRE DE PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Chez nos principaux partenaires européens, la gestion des finances publiques s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Des procédures de programmation financière pluriannuelle ont, en effet, été progressivement mises en place en R.F.A. (articles 109 et 110 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 ; "loi pour favoriser la stabilisation et la croissance de l'économie" du 8 juin 1967), en Italie (lois n° 468 du 5 août 1978 et n° 362 du 23 août 1988), en Grande-Bretagne à partir de 1979, aux Pays-Bas (article 127 de la Constitution), en Espagne et en Belgique au cours des années 80.

Deux sortes de justifications ont pu être apportées à l'introduction de telles procédures : renforcer la sincérité du débat budgétaire et rénover la gestion des finances publiques.

En outre, ces procédures ont traduit un changement dans la conception des finances publiques comme instrument de politique économique.

I - AMELIORER LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L'accroissement de la part des finances publiques dans le P.I.B. et les effets de la crise économique sur celles-ci ont conduit à chercher à rationaliser leur gestion.

Historiquement, ce souci s'est d'abord incarné dans des procédures de rationalisation des choix budgétaires comme le P.P.B.S. américain (Planning Programming and Budgeting System), à partir de 1961, ou la R.C.B. française (Rationalisation des choix budgétaires), au milieu des années 60.

Les programmations pluriannuelles des finances publiques réalisées dans les pays européens sont les héritières de ces procédures. Mais, apparues plus tardivement - la R.F.A., pionnière en cette matière, n'a développé sa programmation financière qu'à la fin des années 60 - elles ne s'appuient pas exactement sur les mêmes fondements et ne poursuivent pas entièrement les mêmes objectifs (1).

Moins "scientistes" que leurs prédécesseurs, les programmes pluriannuels financiers pratiqués aujourd'hui répondent à une série de préoccupations qu'on peut résumer ainsi :

.....
(1) Pour une description des procédures de P.P.B.S. et R.C.B., on peut se reporter à E. Monnin "Evaluations de l'action des pouvoirs publics. Economica.

- **Clarifier pour renforcer la cohérence de la politique des finances publiques**

En éclairant l'environnement macroéconomique des finances publiques et en mettant en valeur sur longue période les interactions entre finances publiques et évolutions macroéconomiques, il s'agit d'atteindre à une meilleure visibilité de la gestion des finances publiques.

L'observation des effets sur longue durée d'une mesure financière peut conduire à une interprétation différente et même parfois opposée à celle à laquelle mène l'appréciation de ses effets immédiats.

Inversement, l'analyse de l'évolution économique sur longue période peut dissuader de prendre telle décision apparemment nécessaire à court terme.

Cette meilleure visibilité, l'éclairage des implications retardées de telle ou telle mesure et de l'environnement macroéconomique sont censés, par la plus grande sélectivité des actions qu'ils favorisent, permettre une meilleure cohérence de la politique des finances publiques.

- **Renforcer la continuité des actions publiques**

En les plaçant dans une perspective longue, les programmations financières réalisées par nos voisins veulent contribuer à renforcer la continuité des actions publiques.

Ainsi, ancrer la politique budgétaire dans une perspective pluriannuelle est apparu nécessaire à une meilleure politique des finances publiques. S'informer sur la longue période pour corriger la myopie budgétaire, se placer dans la longue période pour en éviter l'anomie, tels sont les moyens par lesquels la programmation financière pluriannuelle a semblé pouvoir contribuer à une meilleure gestion des finances publiques.

II - UNE EXIGENCE DEMOCRATIQUE : RENFORCER LA SINCÉRITÉ DU DÉBAT BUDGÉTAIRE

Si les procédures budgétaires des pays européens diffèrent, parfois sensiblement (1), le Parlement est toujours appelé à examiner, discuter et voter le budget. La sincérité de cet examen est assurée, en particulier, par les obligations d'informer qui incombent au Gouvernement.

.....
(1) Pour une synthèse, voir Centre de recherche et de documentation parlementaires - Groupe de travail macroéconomique : "Les budgets pour 1989 des Etats voisins de la France", Sénat, 10 mai 1989.

Un des traits marquants de l'évolution du droit parlementaire budgétaire contemporain est précisément le renforcement de ces obligations. Il s'est traduit par l'allongement de la liste des documents que le Gouvernement est tenu de communiquer au Parlement à l'occasion de la discussion budgétaire.

Assez curieusement toutefois, l'exigence d'une mise en perspective à moyen terme de sa politique financière par le Gouvernement n'est apparue que tardivement.

Faut-il voir dans cette tardiveté l'effet d'une conception stricte du principe d'annualité budgétaire ou d'une inertie administrative, alliée à un certain goût du secret financier ? On ne sait.

Quoi qu'il en soit, nos voisins européens ont aujourd'hui franchi ces obstacles. La programmation pluriannuelle des finances publiques y apparaît comme un élément nécessaire à l'information et au contrôle du Parlement quant à la politique budgétaire menée dans leurs pays.

En éclairant les conséquences macroéconomiques et financières durables des choix budgétaires proposés, la programmation à moyen terme renforce chaque année la sincérité du débat budgétaire.

III - RENOUELER L'UTILISATION DES FINANCES PUBLIQUES COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Au prix de quelques nuances sans doute, on peut observer que la généralisation des procédures de programmation financière à moyen terme a traduit une évolution de la conception des finances publiques comme instrument de politique économique. La critique du maniement conjoncturel des finances publiques s'est accompagnée de la promotion d'un rôle plus structurel justifiant l'adoption de programmations financières pluriannuelles.

a) La critique du maniement conjoncturel des finances publiques

Les finances publiques ont été longtemps conçues comme un moyen essentiel de la politique conjoncturelle, à tel point que l'expression "politique budgétaire" n'a rapidement plus recouvert que le maniement discrétionnaire des instruments budgétaires à des fins de réglage économique à côté d'autres significations possibles.

Progressivement, la politique budgétaire a reçu les mêmes critiques que la politique conjoncturelle dans son ensemble auxquelles se sont ajoutées des remises en cause plus spécifiques.

Quelle que soit l'origine de ces critiques, elles ont fait valoir que le maniement conjoncturel des finances publiques serait inefficace et, plus encore, dangereux et absurde.

- Inefficace, en raison, non seulement des délais institutionnels que requiert le maniement de l'outil budgétaire, mais aussi parce que les agents économiques, rationnels, en neutraliseraient les effets. Ainsi, toute action budgétaire discrétionnaire - par exemple une augmentation des dépenses publiques - est considérée par eux transitoire puisque de nature à déclencher des mécanismes la compensant : inflation, accroissement des impôts, élévation des taux d'intérêt... L'insensibilité des agents économiques à "l'illusion budgétaire" priverait ainsi le maniement conjoncturel des finances publiques de toute efficacité.

- Dangereux, le maniement conjoncturel des finances publiques le serait à plusieurs titres. En particulier, désorganisant les anticipations des agents économiques, il troublerait le fonctionnement de l'économie et serait facteur d'inflation. Son manque de réversibilité serait responsable de l'augmentation de l'endettement public, de l'éviction financière qui en résulte pour les entreprises et les ménages et produirait un effet négatif sur l'investissement et la croissance.

- Absurde, puisque, insensiblement, il priverait l'Etat de toute marge de manoeuvre financière.

b) La promotion d'une action budgétaire structurelle

La dénonciation des effets pervers d'une politique budgétaire discrétionnaire à court terme s'est accompagnée de la promotion d'une autre conception des finances publiques comme instrument structurel de politique économique. Contemporaine de l'affichage d'objectifs monétaires à moyen terme, elle en est aussi une conséquence. En outre, elle traduit une volonté de réaménagement structurel des finances publiques.

Dans cette conception, la politique budgétaire doit être stable afin de ne pas désorganiser les anticipations des agents économiques.

- La politique budgétaire devrait renforcer la crédibilité de la politique monétaire promue au rang d'instrument primordial de politique économique. Comme il est souhaitable que celle-ci s'organise autour d'objectifs durables d'évolution de la masse monétaire, la mission impartie à la politique budgétaire conduit à privilégier également un horizon long.

- La politique budgétaire devrait exercer une action structurelle.

La crise résulterait des viscosités de mécanismes fondamentaux de l'économie, en particulier des mécanismes d'offre. La politique budgétaire serait d'ailleurs pour partie responsable de cette situation. Par une taxation excessive des facteurs de production et par une mauvaise allocation des dépenses excessivement tournées vers un soutien de la demande, elle aurait entraîné de durables distorsions économiques. Un réaménagement des finances publiques serait nécessaire à l'assainissement des conditions de fonctionnement de l'économie. Mais toute inflexion brutale étant perturbatrice, ce réaménagement devrait s'inscrire dans une période longue, afin qu'en outre les anticipations des agents économiques soient stabilisées. Ces deux impératifs conduisent à recommander l'adoption de stratégies financières pluriannuelles.

CHAPITRE II

CONTENU ET ORIENTATION DES PROGRAMMATIONS FINANCIERES PLURIANNUELLES DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES EUROPEENS

L'expression "programmation pluriannuelle des finances publiques" renvoie intuitivement à l'idée d'une politique financière menée autour de programmes et dépassant le cadre budgétaire annuel.

Cette idée, très générale, demande à être précisée, d'autant qu'en France les termes "programmation" ou "programmes" ne sont pas absents du vocabulaire budgétaire - les lois de programmes - ou planiste - des programmes d'action prioritaire ont été associées au VII^e Plan (1976-1980) - mais avec une signification particulière et, somme toute, restreinte.

L'objet de ce chapitre est de rendre compte, par l'examen de leur contenu, de la nature et des orientations des systèmes de programmation pluriannuelle des finances publiques adoptés par nos voisins européens.

Malgré certaines caractéristiques communes, ces systèmes ne sont pas réductibles à un modèle unique: deux types semblent émerger dont les différences ne doivent cependant pas être exagérées. En outre, la convergence de leurs orientations mérite d'être soulignée.

I.- Quelques caractéristiques communes aux programmations pluriannuelles européennes les distinguent d'autres concepts proches

A.- Les programmations pluriannuelles menées dans les pays européens présentent certains traits communs

● **Un horizon temporel de moyen terme.** Les programmes financiers sont élaborés pour une période de 3 à 5 ans selon les pays. Cette option confirme leur vocation de programmation à moyen terme.

● **Des méthodes proches.** L'élaboration des programmes mobilise des moyens de calcul économique scientifique qui débouchent sur des données quantifiées. Deux types de modèles sont conjointement utilisés : des modèles d'environnement économique d'ensemble pour mettre en évidence les interactions entre macroéconomie et finances publiques ; des modèles propres à celles-ci pour préciser l'évolution des recettes et dépenses publiques.

● **Des ambitions similaires.** Les programmes financiers à moyen terme se veulent opérationnels. En ce sens, ils sont centrés autour de données relatives aux finances publiques (1) à l'exclusion, en général, de considérations plus vastes. A ce titre, ils concernent essentiellement l'action financière des administrations publiques et très rarement l'action normative. Cette caractéristique facilite l'intégration budgétaire des programmes pluriannuels qui est leur raison d'être.

● **La révisabilité.** Les programmes financiers à moyen terme sont glissants. Chaque année, on ajoute une année supplémentaire qui devient alors la dernière année de la période couverte par la programmation. Glissants, les programmes sont également révisables. Chaque année, ils sont susceptibles d'être entièrement modifiés en fonction des évolutions économiques mais aussi politiques qui ont pu se produire depuis l'élaboration du programme précédent.

B.- Ces caractéristiques distinguent ces systèmes d'autres concepts proches

● **Les programmes financiers pluriannuels ne répondent pas à la conception française du Plan.**

Ils sont à la fois plus et moins. Plus, par leur valeur opératoire puisque leur vocation et leur contenu rendent naturelle et facile leur traduction budgétaire. Moins, en ce que leur champ d'analyses et de propositions est plus limité.

● **Si les programmations financières de nos partenaires européens sont des éléments d'évaluation "ex ante" des choix et perspectives budgétaires, elles ne peuvent certes pas être assimilées à des procédures systématiques d'évaluation des politiques publiques. Elles en diffèrent par leur champ, strictement budgétaire et par leur contenu qui ne comporte d'ailleurs que rarement une évaluation des résultats des programmes antérieurs.**

● **Les programmations financières se distinguent des autorisations et lois de programme du droit budgétaire français (2). Elles ne sont pas dotées de la même force exécutoire mais surtout leur vocation est toute différente. Par rapport aux autorisations et lois de programme, elles ont une ambition plus vaste. Conceptuellement, elles sont censées assurer une cohérence globale entre l'évolution macroéconomique et la politique des finances publiques et, au sein de celles-ci, entre les différentes options financières. Concrètement, elles concernent l'ensemble des finances publiques (recettes et dépenses) quels que soient le secteur, la fonction ou la nature de la dépense et ne sont pas cantonnées à quelques opérations et limitées aux dépenses en capital comme le sont, en général, les lois de programmes.**

(1). *Les programmes sont d'ailleurs présentes en conformité avec les nomenclatures budgétaires.*

(2). *L'autorisation de programme détermine le montant maximum des crédits qui peut être engagé par un ministre au cours des années à venir, au titre d'une opération d'investissement autorisée par la loi. Les autorisations de programme peuvent être regroupées dans des lois de programme. Leur vote par le Parlement autorise l'engagement des dépenses mais nullement leur paiement qui nécessite le vote dans des lois de finances ultérieures des crédits de paiement y afférents.*

Ces remarques sont essentielles à l'appréciation de l'utilité des programmations pluriannuelles des finances publiques. Indispensables pour éclairer les conséquences financières et économiques des décisions relatives aux finances publiques, elles parviennent mal à intégrer des données plus indirectement financières. Pour ne prendre qu'un seul exemple emprunté à la politique de défense, un programme pluriannuel est seul capable d'évaluer, plus ou moins bien, les conséquences financières d'une décision telle que la construction d'une arme atomique ; en revanche, il lui est impossible de mesurer les utilités non financières - diplomatiques par exemple - qu'un tel choix comporte.

Cette relative incapacité des programmations financières pluriannuelles leur confère une portée limitée. Elles ne peuvent et ne doivent tenir lieu de déterminant pour les politiques publiques puisqu'elles n'en proposent qu'une évaluation prospective ou rétrospective partielle et limitée.

II.- Un degré d'achèvement variable

Jusqu'à présent ont été mises en évidence les similitudes des différents systèmes. Il convient aussi d'en apprécier la diversité. A ce titre, il semble légitime de distinguer deux groupes de pays selon le degré d'achèvement des programmations financières qu'ils pratiquent même si quelques nuances doivent être apportées à cette distinction.

A.- Les deux groupes de pays

C'est par l'inégal achèvement de leurs programmations financières qu'ils diffèrent.

● Dans un premier groupe de pays, le plus nombreux puisqu'il regroupe le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique, la programmation pluriannuelle des finances publiques consiste principalement dans l'élaboration de projections à moyen terme auxquelles sont parfois associées des normes d'évolution des grandeurs financières - soldes, recettes, dépenses...

Les projections réalisées présentent un certain nombre de caractéristiques qui leur confèrent indiscutablement les attributs d'une programmation pluriannuelle des finances publiques .

- elles sont élaborées à partir d'éléments de la nomenclature budgétaire, parfois assez nombreux, comme aux Pays-Bas où 800 articles sont concernés;

- ces projections ne sont pas strictement tendanciennes ; en général, à côté d'une projection à législation constante, une projection des finances publiques tenant compte des décisions financières et économiques envisagées par le Gouvernement est présentée;

- les résultats des projections sont agrégés pour permettre l'analyse des conséquences financières et économiques de l'action publique sur moyenne période (présentations par nature économique des recettes et dépenses publiques et, par fonction, des dépenses).

Parallèlement à ces projections, les programmes financiers pluriannuels de ces Etats contiennent souvent des normes d'évolution à moyen terme de tel ou tel aspect des finances publiques. Au Royaume-Uni, par exemple, le "White Paper"⁽¹⁾ fixe, par ministère, les maxima de dépenses pour les trois années à venir.

Ces Etats pratiquent ainsi une forme de programmation financière pluriannuelle de leurs finances publiques mais la comparaison avec le modèle suivi en RFA et en Italie oblige à qualifier cette forme de sommaire.

● En Italie, et surtout, en République Fédérale d'Allemagne, la programmation financière pluriannuelle bénéficie d'un plus haut degré d'achèvement.

Plus détaillée - en RFA, par exemple, elle porte sur environ 7.000 postes de dépenses regroupés ensuite par catégories fonctionnelles - elle est plus précise. Elle ne vise pas simplement à dégager des normes d'évolution des grands agrégats financiers en fixant éventuellement des plafonds d'accroissement des dépenses mais veut illustrer par le détail les implications financières (dépenses, recettes, soldes et financement) des actions publiques.

Enfin le contenu programmatique des systèmes allemand et italien paraît supérieur à plusieurs égards. Du point de vue macroéconomique, les programmes pluriannuels décrivent le sentier selon lequel les finances publiques contribueront à atteindre les objectifs définis. Du point de vue des actions publiques, les programmes financiers contiennent une quantification des opérations et l'énoncé d'actions à entreprendre.

B.- Une réalité plus nuancée

La distinction entre ces deux groupes de pays et, partant, entre deux modèles de programmation doit être nuancée des considérations suivantes:

- Des contraintes institutionnelles (v. Chapitre III) limitent le champ de l'ensemble des systèmes de programmation en excluant largement les finances locales et sociales. Cette situation réduit la portée pratique des programmations les plus achevées.

- La réalité paraît avoir réduit la portée des programmations financières les plus structurées, en particulier sous l'angle de leur traduction budgétaire. Ainsi, en RFA, selon l'expression d'un commentateur⁽²⁾, le "pas difficile de la planification fonctionnelle reste encore à faire..". De fait, partout, les programmations pluriannuelles paraissent rencontrer des difficultés à développer pleinement leur vocation programmatique.

- Enfin, si l'on excepte l'Italie, l'absence générale de procédures systématiques d'évaluation rétrospective des programmes pluriannuels réduit quelque peu leur crédibilité.

(1). Voir Deuxième partie - Chapitre II "Royaume-Uni".

(2). H EHMKE. *Planification dans le domaine gouvernemental, tâches et oppositions.*

III.- En dépit de situations économiques et financières contrastées, les orientations générales des programmations pluriannuelles des finances publiques convergent

A.- Des situations économiques et financières contrastées :

Un bref examen de quelques variables économiques mène au constat d'une hétérogénéité certaine des économies européennes.

Tableau n° 1

ELEMENTS D'APPRECIATION DE LA SITUATION ECONOMIQUE DES PAYS EUROPEENS

	RFA	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Pays-Bas	Belgique
PIB en prix courants - en milliards de \$ - par habitant - en taux de croissance annuelle sur 5 ans (de 1983 à 1987)	814,7 13.823 2,1	702,5 12.340 3,2	337,1 8.681 2,9	702,5 12.254 2,6	179,7 12.259 2,1	116,5 11.802 1,5
Population (accroissement annuel moyen sur 10 ans (de 1983 à 1987))	0	0,1	0,7	0,3	0,6	0
Taux d'épargne brut (1987)	23,9	17,2	21,9	20,9	21,8	17,6
Prix à la consommation (1985-1987)	0,6	4,8	8,2	7,0	0,5	2,6

Epargne brute : Revenu national disponible brut moins consommation privée et consommation des

Si le niveau de vie par habitant est partout relativement semblable, l'Espagne se singularise par un rapport PIB par habitant inférieur à la moyenne. La population de l'Espagne, des Pays-Bas et de l'Italie s'accroît, la RFA, la Belgique et le Royaume-Uni arrivent à peine à stabiliser la leur.

Les taux de croissance sont inégaux et opposent un groupe de pays à croissance modeste -RFA, Pays-Bas et Belgique- à des pays où la croissance est plus soutenue -Espagne, Royaume-Uni et Italie.

Les problèmes inflationnistes n'ont pas partout la même acuité. En RFA, aux Pays-Bas et en Belgique, à un moindre titre, l'inflation paraît maîtrisée, les pays à croissance plus vive connaissant une évolution des prix plus accentuée.

De ces grandeurs, sommairement exposées, ressort l'image d'une Europe économiquement très disparate où chaque pays doit affronter - où s'apprête à connaître - des problèmes spécifiques.

Cette impression d'ensemble vaut également lorsqu'on examine la situation des finances publiques dans chaque pays.

ELEMENTS D'APPRECIATION DE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

(Les chiffres par année portent sur l'année 1987)

	RFA	Royaume- Uni	Espagne	Italie	Pays-Bas	Belgique
Emplois courants des Administrations publiques (en % du PIB)	43	42,9	36,1	45,2	54	51,6
Recettes courantes des Administrations publiques (en % du PIB)	44,9	41,6	35	39,3	52,8	45
Déficit public (en % du PIB)	1,8	2,4	6,1	11,2	6,5	7,2
Charges d'intérêts nets (en % du PIB)	2,8	3	3,1	7,3	5,2	10,5
Dette publique (en % du PIB)	23,5	38,4	31,1	92,4	55,4	124,5
Evolution des prélèvements obligatoires entre 70 et 87 (en points de PIB)	+ 4,7	+ 0,5	+ 16,1	+ 10,1	+ 10,4	+ 10,9

● Le critère de la part des finances publiques dans le PIB révèle trois situations :

- trois pays (RFA, Royaume-Uni, Italie) où elle se situe autour de 45%
- deux pays (Pays-Bas, Belgique) où elle excède 50%
- un pays (Espagne) occupe une position nettement décrochée avec 36,1% du PIB seulement.

● L'évolution des prélèvements obligatoires entre 1970 et 1987 s'est traduite partout par une hausse de leur part dans le PIB mais dans des proportions très différentes. Modeste au Royaume-Uni et en RFA, elle a été plus accusée dans les autres pays et, en particulier, en Espagne.

● La situation de la dette publique traduit, elle aussi, des disparités sensibles de situation. D'un niveau modéré en RFA, au Royaume-Uni et en Espagne, elle atteint des montants beaucoup plus importants aux Pays-Bas, en Italie et en Belgique. La part dans le PIB des charges d'intérêts varie elle aussi très notablement. Autour de 3% en RFA, Espagne et au Royaume-Uni, elle se monte à 5,2% aux Pays-Bas, 7,3% en Italie et 10,5% en Belgique.

B.- Des programmations financières pluriannuelles convergentes

Une double convergence : la priorité au rééquilibrage budgétaire et au redéploiement budgétaire.

Le rééquilibrage budgétaire

Dans un document de la commission des communautés dit "Rapport Christophersen", élaboré en vue de la Conférence intergouvernementale de décembre 1990 sur l'union économique et monétaire en Europe, la convergence des politiques budgétaires est énoncée comme une conditions nécessaire à la réalisation de cette union.

La Commission recommande ainsi que chaque Etat-membre présente des stratégies financières à moyen terme avec des objectifs quantifiés de déficit et d'endettement public convergents.

Les orientations données aux programmes financiers pluriannuels nationaux paraissent d'ores et déjà conformes aux recommandations générales de la Commission.

Dans tous les cas, l'objectif de la maîtrise des finances publiques vise principalement à contenir l'endettement public en réalisant un excédent budgétaire primaire⁽¹⁾.

(1) Pour stabiliser la part de la dette publique dans le PIB, le solde budgétaire primaire -solde des recettes et des dépenses hors charges d'intérêt- doit présenter un excédent d'autant plus substantiel que le coût de la dette est élevé.

A cet effet, des normes restrictives de progression des dépenses publiques sont posées tandis que la stabilité des prélèvements obligatoires, et même parfois, comme en Italie, leur augmentation, est souhaitée.

Les programmations budgétaires révèlent ainsi une conception commune de la politique budgétaire axée sur l'assainissement des finances publiques. Elles impliquent une politique budgétaire non stimulante pour l'économie.

Le redéploiement budgétaire

Les ambitions structurelles constituent le second élément et facteur de convergence des programmes financiers pluriannuels nationaux. Comme on l'a souvent évoqué dans le Chapitre Ier, la réalisation de programmations financières pluriannuelles a coïncidé avec la promotion de la politique budgétaire comme élément d'une politique économique structurelle. Cette conception s'est traduite par l'adoption de programmes financiers nationaux dont le contenu converge vers les objectifs structurels communs que sont l'amélioration des conditions de l'offre dans l'économie et l'accroissement de la productivité des finances publiques. En conséquence, des programmes financiers comportent un redéploiement des finances publiques autour d'orientations communes à l'ensemble de nos partenaires.

Du côté des recettes publiques, à défaut d'un allègement de la charge contributive (v. supra) c'est une modification de sa répartition qui est généralement recherchée dans le sens d'une diminution des taxes sur la production et les entreprises.

Du côté des dépenses publiques, d'un effort de contraction des dépenses de fonctionnement, en particulier des charges salariales, et des dépenses de transfert -prestations, subventions...- on attend une diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB. Dans le même temps, les dépenses d'investissements publics sont favorisées.

Ces tendances qui se retrouvent dans toutes les programmations examinées traduisent une orientation des finances publiques peu favorable au soutien de la demande et privilégiant les comportements d'offre des différentes économies.

CHAPITRE III

LA PORTEE INSTITUTIONNELLE DES PROCEDURES DE PROGRAMMATION FINANCIERE PLURIANNUELLE

Malgré quelques caractéristiques communes significatives, l'organisation et la portée institutionnelles des systèmes de programmation pluriannuelle des finances publiques varient.

I.- Deux éléments communs significatifs : l'insertion de la programmation financière à moyen terme dans la procédure budgétaire ; les limites résultant de l'autonomie financière des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale :

A.- La programmation financière à moyen terme, élément de la procédure budgétaire.

a)- Au stade de l'élaboration

Dans l'ensemble des pays européens, quel que soit le type de programmation mis en oeuvre - projection ou programmation détaillée -, le ministère de l'Economie et des Finances joue un rôle central dans les procédures de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Cette prééminence du ministère de l'Economie et des Finances s'explique en ce que, dans tous les pays étudiés, la programmation financière à moyen terme est un acte budgétaire institutionnellement rattaché à la procédure budgétaire d'ensemble. Ce rôle primordial du ministère de l'Economie et des Finances paraît présenter l'avantage de garantir l'efficacité administrative des procédures de programmation financière à moyen terme. Celles-ci sont, en effet, élaborées par la même autorité qui a en charge la préparation du budget annuel.

Cependant, à cette situation deux critiques de nature différente sont parfois faites : il faudrait remettre la responsabilité de la programmation financière au chef du Gouvernement censé avoir une vision plus large de l'action publique ; il faudrait accroître le pluralisme et la transparence de l'élaboration des programmes financiers en y associant des partenaires extérieurs plus diversifiés que ce n'est le cas actuellement.

b)- Au stade de la discussion

Sauf en Belgique, où les perspectives financières quinquennales ne sont pas transmises systématiquement au Parlement - elles ne le sont que si celui-ci en fait la demande -, c'est toujours dans le cadre de la discussion budgétaire qu'est assurée la communication au Parlement des informations sur l'évolution à moyen terme des finances publiques.

B.- L'autonomie financière des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale.

Tableau n° 1

PART DES RECETTES PUBLIQUES
PERCUES PAR LES ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES

(en pourcentage du total)

	0-10	10-20	20-30	30-40
R.F.A.				x
Royaume-Uni		x		
Espagne		x		
Italie	x			
Pays-Bas	x			
Belgique	x			

Tableau n° 2

PART DES RECETTES PUBLIQUES
PERCUES PAR LA SECURITE SOCIALE

(en pourcentage du total)

	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50
R.F.A.			x		
Royaume-Uni		x			
Espagne			x		
Italie			x		
Pays-Bas					x
Belgique			x		

Les programmations financières pluriannuelles pratiquées en Europe ont vocation à concerner l'ensemble des recettes et dépenses des administrations publiques ou para-publiques : Etat, collectivités décentralisées, sécurité sociale, entreprises publiques ...

Dans tous les systèmes toutefois, l'autonomie financière des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale constitue une limite institutionnelle à l'efficacité des programmations financières d'autant plus significative qu'est importante la part des finances locales dans l'ensemble des finances publiques. La situation est particulièrement critique en R.F.A. où des mesures ont été prises pour résoudre cette question : les Länder ont été contraints d'élaborer leur programmation pluriannuelle ; ils ont été associés à l'élaboration des programmes fédéraux ; un Institut des fonctions collectives a été constitué¹.

Mais dans les faits, l'autonomie des Länder semble avoir empêché la réalisation du "fédéralisme financier".

Pour les finances sociales, la situation est analogue. Les programmes financiers n'en appréhendent vraiment que la partie - qui peut être importante (Pays-Bas, Royaume-Uni) - administrée par l'Etat.

II.- L'inégale portée institutionnelle des procédures de programmation financière à moyen terme.

Outre les points communs évoqués précédemment, les modalités d'élaboration de discussion et d'adoption des programmes à moyen terme des finances publiques offrent une grande diversité.

A.- L'élaboration des programmes financiers à moyen terme

Au stade de l'élaboration, les procédures de programmations financières à moyen terme diffèrent quant à la place plus ou moins grande qu'y prend l'association d'organes extérieurs au Gouvernement et quant au degré de mobilisation administrative qu'elles impliquent.

● Sur le premier point, la pratique semble dessiner deux modèles tranchés. Dans l'un, la programmation financière est un acte du Gouvernement qui exclut quelque forme de consultation que ce soit au moment de son élaboration (Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas). Dans l'autre, les procédures de programmation ménagent l'association d'un certain nombre d'organes extérieurs au Gouvernement en fonction de considérations techniques ou politiques (R.F.A., Italie).

1. *L'Institut des fonctions collectives est articulé autour de commissions réunissant la fédération et les Länder. Au sein de ces commissions, des décisions majoritaires sont prises quant à la réalisation pluriannuelle et au financement d'infrastructures. Les votes lient les gouvernements mais pas les Parlements.*

Sur le plan technique, l'association de la Banque Centrale semble trouver au moins deux justifications : la prise en compte des perspectives monétaires apparaît nécessaire à la cohérence de la programmation budgétaire ; la mobilisation de l'appareil statistique des Banques Centrales facilite l'élaboration des programmations pluriannuelles. L'association des Banques Centrales paraît d'autant plus judicieuse que leur statut les dote, comme en R.F.A. et en Italie, d'une influence indépendante.

Sur le plan politique, en R.F.A. comme en Italie, la force et l'indépendance des pouvoirs locaux ont conduit à les associer au processus d'élaboration de programmation financière à moyen terme.

Il ne faut toutefois pas exagérer la portée de ces formes d'association. Tout d'abord elles sont limitées quant à la nature des organes concernés : en particulier, les partenaires sociaux sont toujours placés en dehors du processus. Surtout, les organes extérieurs ne sont que consultés ; ils n'ont qu'un pouvoir délibératif d'influence. Dans tous les cas, la responsabilité de l'élaboration des programmes pluriannuels des finances publiques échoit au Gouvernement.

● Sur le second point, deux types de procédures semblent s'opposer. Dans l'une, l'élaboration de la programmation financière est administrativement centralisée. Le ministère des Finances réunit les données émanant des autres ministères qui jouent un rôle relativement passif (Royaume-Uni, Italie, Espagne). Dans l'autre hypothèse, le caractère interministériel de l'élaboration de la programmation financière pluriannuelle est plus affirmé (Pays-Bas, R.F.A.). Cette situation est celle de pays dans lesquels la mise en place de ces procédures a entraîné des modifications de l'organisation administrative. C'est le cas aux Pays-Bas, où des "unités d'organisation" ont été instituées dans chaque ministère pour établir des prévisions d'activité à moyen terme par fonction. Ces prévisions sont synthétisées par le chef du service financier du ministère, puis au niveau gouvernemental. La coordination est donc à la fois intra et interministérielle.

C'est également le cas en République Fédérale d'Allemagne, où l'introduction de la programmation pluriannuelle a obligé tous les ministères à orienter leurs actions vers un horizon de moyen terme. C'est à cette fin qu'ont été créées, dans chaque ministère, des unités dénommées "service des options fondamentales", "état-major de planification". Un comité interministériel restreint, présidé par le Chancelier, assure la coordination gouvernementale des programmations ministérielles.

Le mode de participation des différentes administrations à l'élaboration de la programmation financière pluriannuelle paraît ainsi traduire, plus encore que l'existence de deux conceptions (l'une centralisatrice, l'autre décentralisée) de l'action gouvernementale, le degré d'enracinement administratif des systèmes de programmation à moyen terme.

B.- La discussion et l'adoption des programmes financiers à moyen terme.

Même si la programmation des finances publiques est partant un élément de la procédure budgétaire, on observe aux stades de la discussion et de l'adoption des programmes financiers des pratiques diverses qui confèrent une portée institutionnelle inégale à ces programmes.

La gamme de ces pratiques est étendue qui va d'un pays - la Belgique - où la programmation financière n'est présentée au Parlement que sur sa demande, à un pays - l'Italie -, où l'adoption du rapport économique et financier¹ est un préalable nécessaire à l'examen des différentes lois de finances.

Ainsi, on peut distinguer :

- Les pays dans lesquels la programmation financière n'est pas discutée en tant que telle, ne faisant l'objet que d'un examen à l'occasion du vote de la loi de finances (Pays-Bas, Belgique).

- Les pays dans lesquels une discussion du programme pluriannuel est organisée mais constitue une formalité peu contraignante (Royaume-Uni²) ou incertaine (Espagne³).

- Les pays dans lesquels cette discussion - qu'elle débouche (Italie) ou non (R.F.A.) sur un vote - constitue une formalité substantielle de la procédure budgétaire.

Ces différences dans l'organisation de la discussion des programmes sont importantes.

De façon générale, la question de la nature juridique des programmes financiers n'est pas tranchée. Toutefois, l'interprétation la plus couramment admise est que ces programmes n'ont pas force de loi. C'est le cas pour les pays dans lesquels aucun vote spécifique n'intervient sur les documents présentés au Parlement. Mais c'est également le cas en Italie où pourtant la discussion du programme aboutit au vote d'une résolution parlementaire portant approbation de la programmation financière à moyen terme.

1 En Italie, le Rapport économique et financier contient la programmation à moyen terme des finances publiques.

2 La discussion de la programmation financière pluriannuelle au Royaume-Uni relève de cette catégorie en dépit de son apparente organisation. Le "Discours d'Automne" au cours duquel le Chancelier de l'Echiquier présente les perspectives des finances publiques à moyen terme n'est, en effet, qu'une discussion d'allure très générale. Le "White Paper" qui contient les précisions sur l'évaluation des dépenses n'est publié qu'en janvier et se tenant à une date éloignée du débat budgétaire est mal articulé avec celui-ci, perdant ainsi un peu de signification.

3 L'irrégularité de la pratique espagnole conduit à ranger l'Espagne dans cette catégorie. En dépit des votes auxquels a parfois donné lieu la discussion des programmes pluriannuels, la "sécularisation" institutionnelle de ces procédures y est encore très faible.

Paraissant ainsi dépourvus de force exécutoire, les programmes ont une valeur déclarative, d'engagement, variable selon les modalités de leur discussion. Dans les faits, l'organisation d'une discussion spécifique, éventuellement ponctuée par un vote, confère aux programmes qui en sont l'objet une portée politique supérieure à ceux dont l'examen n'est que contingent.

Deuxième partie

**PRESENTATION, PAR PAYS,
DES SYSTEMES DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
DES FINANCES PUBLIQUES**

CHAPITRE I

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

Dès après la Deuxième guerre mondiale, la R.F.A. s'est dotée constitutionnellement, de la possibilité de pratiquer une planification financière à moyen terme. L'article 109-3 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 dispose en effet : "Par loi fédérale requérant l'accord du Bundesrat, la Fédération et les Länder peuvent établir des principes communs de... planification financière portant sur plusieurs années". De même, l'article 110-2 : "L'état prévisionnel est arrêté pour un ou plusieurs exercices, par années, avant le début du premier exercice, par la loi de finances".

Ces dispositions constitutionnelles ont été considérablement enrichies par la "loi pour favoriser la stabilisation et la croissance de l'économie" du 8 juin 1967, qui a entraîné une révision constitutionnelle et a juridiquement institutionnalisé la programmation financière pluriannuelle. Elle oblige le Gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder à établir une planification financière qui couvre l'année budgétaire en cours, mais également les quatre années suivantes.

I - PROCEDURE

La loi du 8 juin 1967 fait obligation à l'Etat fédéral et aux Länder de fonder leur politique budgétaire sur une planification financière quinquennale (Finanzplanung).

A - Elaboration

Son élaboration associe, depuis 1968, le Gouvernement, les collectivités territoriales (Länder, communes) et la Bundesbank au sein d'un "Conseil de planification financière". La responsabilité principale appartient au ministre fédéral des finances. Mais le Conseil, à défaut d'un pouvoir de décision, dispose d'un pouvoir de délibération. En outre, il assume des fonctions techniques importantes : assurer l'articulation de la planification financière et des budgets ; harmoniser, en collaboration avec le "Conseil de la conjoncture", les politiques financières sur le plan conjoncturel.

B - Adoption

Adopté par le Gouvernement, le plan financier est, par la suite, soumis aux deux Chambres du Parlement, au plus tard en même temps que le projet de budget pour l'année suivante. Il est discuté au Bundestag et au Bundesrat, qui peuvent demander la réalisation de calculs alternatifs.

Les principales caractéristiques des projets d'investissement doivent être présentées avec leurs justifications, dans le plan. Le plan ne fait pas l'objet d'une approbation formelle ; il ne lie pas légalement le Gouvernement.

II - CONTENU ET ORIENTATIONS RECENTES

A - Architecture générale

La planification financière doit "décrire le volume et la composition des dépenses à prévoir et les possibilités de couverture dans leur corrélation avec l'évolution probable du potentiel de l'ensemble de l'économie".

Le plan couvre l'année budgétaire en cours et les quatre années suivantes. C'est un plan glissant. Chaque année, en effet, il est augmenté d'une année. Glissant, le plan est également révisable. Il fait l'objet d'une redéfinition d'ensemble pour l'adapter à l'évolution économique. Il contient une projection macroéconomique à moyen terme, destinée à éclairer le contexte économique de la politique budgétaire. La projection n'est pas strictement tendancielle ; elle s'oriente autour des grands objectifs économiques du Gouvernement et veut ainsi décrire les moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à leur réalisation. Partant des projets des ministères pour chacun de leurs secteurs, la projection met en évidence les dépenses budgétaires à prévoir. La simulation indiquant, par ailleurs, le niveau prévisible des recettes, les besoins de financement sont identifiés. Comme le plan doit être équilibré, les modalités de financement sont clairement précisées.

La programmation financière allemande est extrêmement détaillée : elle porte sur plus de 7 000 postes de dépenses regroupés en catégories fonctionnelles et par nature économique. Elle est très complète : elle concerne les recettes fiscales, les modalités de financement des soldes ainsi que l'ensemble des dépenses, quelle que soit leur nature (voir : le sommaire détaillé du document de programmation financière à moyen terme de l'Etat fédéral, de 1989 à 1993).

B - Orientations récentes

L'objectif de maîtrise des finances publiques a conduit le Conseil de planification financière à recommander une réduction des déficits budgétaires et une progression des dépenses publiques contenue à 3 % par an en volume. De cette stratégie financière, les autorités allemandes espéraient un effet désinflationniste et un regain de croissance. L'investissement des entreprises devant être favorisé par une baisse des taux d'intérêt liée à la diminution de l'endettement public et par un allègement de la pression fiscale.

Les résultats mitigés de cette stratégie ont entraîné une légère inflexion de la politique financière.

Certes, le rapport dépenses publiques / P.I.B. a diminué de 49,8 % en 1982 à 46,4 % en 1988 et le solde primaire (différence entre les recettes et les dépenses publiques hors charges d'intérêt) est devenu excédentaire. Mais, la progression des dépenses publiques a été plus vive qu'escompté et l'excédent budgétaire primaire n'est pas assez élevé pour stabiliser le rapport dette / P.I.B.

L'augmentation des taux d'intérêt réel a alourdi la charge de la dette tandis que les dépenses de transfert étaient tirées vers le haut, en raison principalement du caractère fédéral de la R.F.A. (1).

Enfin, la mise en oeuvre du troisième volet de la réforme de l'impôt sur le revenu devrait contribuer à rendre la politique budgétaire moins restrictive en 1990.



En apparence, la programmation financière à moyen terme est très développée en R.F.A. Les procédures sont enracinées dans la pratique budgétaire ouest-allemande, dans ses aspects administratifs et politiques. La programmation est exhaustive et détaillée.

Cependant, la réalité oblige à nuancer. Fortement structurée, la programmation financière allemande n'est paradoxalement l'objet d'aucune évaluation de ses résultats.

Soumise au Parlement, elle ne fait l'objet d'aucun vote et l'intérêt attaché à sa discussion semble s'éteindre.

Enfin, le "fédéralisme financier" est très imparialement réalisé. Les Länder, tenus d'élaborer leur propre programmation financière à moyen terme, participent à celle de l'Etat fédéral. Toutefois, ces procédures paraissent plus formelles qu'efficaces.

Malgré ces réserves, c'est sans doute la R.F.A. qui offre en Europe l'exemple le plus achevé d'une programmation pluriannuelle de ses finances publiques.

.....
(1) Les dépenses de transfert, subventions en particulier, sont largement gérées par les Länder.

**Sommaire détaillé
du
Rapport d'information du Gouvernement fédéral**

(déposé le 11 août 1989)

La programmation financière de l'Etat fédéral, de 1989 à 1993.

- 1-1 Le cadre général de la politique financière et la politique économique (p. 3)**

- 1-2 Les mesures fiscales**
 - 1-2-1 Réforme de la fiscalité directe
(Rappel des mesures entrées en vigueur en 1986 et 1988 et prévues en 1990).**

 - 1-2-2 Objectifs de la politique fiscale à venir**

- 1.3 Principales caractéristiques du budget fédéral pour 1990 et de la programmation financière 1989-1993**

Dépenses fédérales (milliards de D M.)

1989	1990	1991	1992	1993
291,3	301,3	311,4	320,0	329,0

- 1-4 Les dépenses fédérales par fonction
(cf. tableau annexe n° 3).**

- 1-5 Les subventions versées par l'Etat fédéral**

1-6 Les dépenses fédérales d'investissement de 1989 à 1993

1-6-1 Vue d'ensemble

(Milliards de D.M.)

	1989	1990	1991	1992	1993
Investissements directs de l'Etat fédéral	8,2	8,9	9,2	9,2	9,4
Subventions d'investissement	29,2	28,8	28,3	27,9	27,7
Total des dépenses d'investissement	37,4	37,7	37,5	37,1	37,1

1-6-2 La structure des dépenses d'investissement

- Répartition par type d'intervention (investissements directs et subventions);
- Répartition par domaine d'intervention (infrastructures de transports, interventions économiques, coopération économique, enseignement et recherche, construction de logements, protection de l'environnement).

1-7 Les recettes fédérales

1-7-1 Recettes fiscales

Evaluation des recettes fiscales fédérales (en milliards de D.M.)

	1989	1990	1991	1992	1993
- Part fédérale de l'impôt sur les salaires et de l'impôt sur le revenu	91,6	87,6	94,2	101,8	109,5
- Part fédérale de l'impôt sur les sociétés	21,4	20,8	22,4	23,7	24,6
- Part fédérale des impôts sur le chiffre d'affaires	69,8	73,3	76,7	80,9	84,9
- Part fédérale de la "patente"	2,5	2,7	2,8	2,9	2,9
- Impôt sur le tabac	15,0	15,2	15,2	15,2	15,2
- Impôt sur les alcools	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
- Impôt sur les carburants	33,5	34,5	35,6	36,1	35,0
- Autres impôts fédéraux	8,5	8,9	9,3	9,5	9,9

1-7-2 Autres recettes

1-8 Les relations financières entre l'Etat fédéral et les Länder

1-8-1 Partage du produit des impôts sur le chiffre d'affaires.

1-8-2 Equilibre financier des Länder, contributions complémentaires de l'Etat fédéral.

1-8-3 Subventions de "péréquation" (tenant compte du potentiel économique des différents Länder).

1-9 Les dépenses de l'Etat fédéral dans le domaine international et supranational

1-9-1 Versements à la C.E.E.

Prélèvements communautaires (ressources propres)

(en milliards de D M.)

1989	1990	1991	1992	1993
25,1	26,0	28,6	30,5	32,2

1-9-2 Versements aux autres organisations internationales et supranationales

(en milliards de D M.)

1989	1990	1991	1992	1993
5,3	5,9	6,4	6,7	7,0

1-10 Tableaux annexes

- 1. Récapitulation générale**
- 2. Besoin de financement**
- 3. Répartition fonctionnelle des dépenses**
- 4. Répartition des dépenses par nature**
- 5. Dépenses fédérales d'investissement (répartition fonctionnelle)**
- 6. Investissements directs de l'Etat fédéral**
- 7. Les subventions fédérales aux projets d'investissement**

1-11 Projection économique d'ensemble à l'horizon 1993

Les chiffres donnés retracent les évolutions sur les années 1983-1988 et 1988-1993 des grandeurs suivantes :

Population active

Nombre d'emplois

Durée du travail

Productivité (horaire et par tête)

P.I.B.

Prix du P.I.B.

Consommation des ménages

Consommation des administrations

Investissement

Contribution des échanges extérieurs à la croissance

CHAPITRE II

ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, la programmation pluriannuelle des finances publiques est apparue tardivement et de façon presque accessoire.

Ce n'est qu'à partir de 1979 qu'au pays de Keynes, fortement marqué par une tradition de maniement conjoncturel des finances publiques, a été élaborée une "Medium Term Financial Strategy" (M.T.F.S. - Stratégie financière à moyen terme). L'affichage d'objectifs monétaires à moyen terme pratiqué par le Gouvernement de Mme Thatcher et inspiré par les thèses monétaristes a conduit à mettre en oeuvre une solution analogue pour les finances publiques. Ainsi, le M.T.F.S. est, avant tout, un outil destiné à assurer la cohérence des objectifs monétaires et budgétaires à moyen terme dans une perspective de lutte contre l'inflation. Sa traduction budgétaire, le "Livre Blanc", ne lui confère pas le caractère d'une véritable programmation financière pluriannuelle.

I. PROCEDURE

Il n'est pas étonnant qu'en Grande-Bretagne, pays de droit coutumier, la programmation financière à moyen terme ne s'appuie sur aucun texte spécifique. Dans les faits, elle s'intègre à la procédure budgétaire britannique et est marquée par son particularisme.

A - Elaboration

En son sein, le Ministère des finances est chargé d'élaborer la stratégie financière à moyen terme (M.T.F.S.) et le "Livre Blanc".

L'élaboration de la programmation à moyen terme est de la responsabilité exclusive du Gouvernement.

B - Adoption

Les modalités de la discussion et de l'adoption des divers éléments de programmation financière à moyen terme sont influencées par le particularisme de la discussion budgétaire britannique.

Au Royaume-Uni, le budget porte sur les recettes publiques, et non sur les dépenses. L'adoption du budget autorise le Gouvernement à pratiquer, pour l'année à venir, la politique fiscale qu'il soumet au Parlement. Au cours de la discussion budgétaire qui se tient au mois de mars, le Chancelier de l'Echiquier a pris l'habitude d'évoquer le contenu de la "Stratégie financière à moyen terme". A cette occasion, le Parlement est amené, une première fois, à discuter la programmation à moyen terme des finances publiques. Mais, ceci correspond, tout au plus à une pratique qui dépend de l'attachement du Chancelier à la "M.T.F.S.". A cet égard, le nouveau Chancelier, Mr MAJOR, paraît moins désireux que son prédécesseur, Mr LAWSON, de situer sa politique fiscale dans une perspective de moyen terme.

Si la discussion de la "stratégie financière à moyen terme" se révèle contingente, il n'en va pas de même de la discussion qui s'instaure à l'occasion de la Déclaration d'automne. Au mois de novembre, le Chancelier de l'Echiquier expose, en effet, une programmation triennale des finances publiques, objet d'un débat parlementaire.

Suit, au mois de janvier, la publication du "Livre Blanc", qui précise, pour les dépenses publiques, les éléments contenus dans la "Déclaration d'automne" et dont l'intitulé est "The Government's Expenditure Plans" (Programme de dépenses publiques du Gouvernement).

Cet ensemble de documents contribue à l'information du Parlement lorsque celui-ci examine le budget. Ils reçoivent une sanction législative en même temps qu'intervient le vote sur celui-ci, mais en tant que telle, la programmation à moyen terme ne fait pas l'objet d'un vote.

II - CONTENU ET ORIENTATIONS RECENTES DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

A - Architecture générale

La part accordée aux finances publiques dans la "Stratégie financière à moyen terme" est réduite. Essentiellement destinée à exposer les objectifs monétaires du Gouvernement, la "stratégie financière à moyen terme" ne traite des finances publiques que de façon dérivée et sommaire. Dérivée, en ce que les objectifs budgétaires apparaissent subordonnés aux objectifs monétaires ; sommaire, en ce que seul est "affiché" un objectif de progression du solde des finances publiques (1), accompagné éventuellement de programmes quantitatifs pluriannuels de dépenses et recettes publiques présentés sur une base purement comptable d'encaissements ou décaissements.

C'est dans le "Livre Blanc" qu'apparaissent des éléments de programmation à moyen terme plus précis. Ce document fait apparaître, pour les trois années à venir, une programmation des dépenses par ministère. Les chiffres présentés constituent des plafonds de dépenses, désormais présentés en valeur (2). Ils sont examinés avec soin en ce qu'ils contiennent des indications sérieuses sur les contraintes que se fixe le Gouvernement. De surcroît, y sont désormais associés des indicateurs de résultats qui permettent d'évaluer la gestion des services publics.

.....
(1) Le concept retenu est celui de "Public Sector Borrowing Requirement", besoin de financement du secteur public, qui inclut les finances de l'État, des collectivités locales et des entreprises publiques. Par ce biais, les finances des collectivités locales sont concernées par la programmation à moyen terme. Elles le sont d'une autre manière puisque le "Livre Blanc" contient des programmes de dépenses à moyen terme à vocation régionale.

(2) Cette méthode est plus rigoureuse que la présentation en volume antérieurement pratiquée. Elle traduit, de plus, l'objectif essentiellement désinflationniste de la programmation britannique. En effet, en cas de hausse des prix, les dépenses publiques en volume sont automatiquement révisées à la baisse. Les dépenses publiques sont ainsi désindexées.

B - Orientations récentes

On a déjà évoqué la perplexité apparente du nouveau Chancelier de l'Echiquier à l'égard de la "Stratégie financière à moyen terme".

Mais, outre cette attitude, il convient de souligner que la programmation financière à moyen terme est marquée par la situation économique et budgétaire particulière du Royaume-Uni. L'objectif principal de la politique économique est la maîtrise de l'inflation. A cette fin, la politique budgétaire est censée renforcer la crédibilité d'une politique monétaire restrictive. En conséquence, un objectif d'équilibre budgétaire a été posé, qui a conduit à modérer la croissance des dépenses publiques alors que le rythme soutenu de l'activité provoquait une forte croissance des recettes.

Cette politique a permis de dégager un important excédent budgétaire, qui a été consacré, par priorité, au désendettement public.

En dépit de certains aménagements fiscaux plus favorables aux entreprises, la programmation financière pluriannuelle continue à privilégier le dégagement d'excédents budgétaires pour accroître le niveau de l'épargne afin de diminuer une dette publique élevée (un tiers du P.I.B.), de favoriser l'investissement et de préparer la solution à des problèmes structurels comme le financement des systèmes de retraite.

CHAPITRE III

ESPAGNE

En Espagne, l'histoire de la programmation financière et des stratégies économiques à moyen terme est très courte. Après une période, entre 1964 et 1975, où ont été élaborés des plans de développement sectoriels, la crise économique a provoqué, à partir de 1975, l'abandon de toute planification.

Cependant, le 11 septembre 1979, un programme à moyen terme pour l'économie espagnole était soumis au Congrès. Le 27 décembre 1983, le Congrès des Députés, à la faveur de la discussion d'une "question urgente", examinait le programme économique à moyen terme en 1984-1987. Enfin, le budget de 1989 contenait un scénario macroéconomique et budgétaire pour la période 1989-1992.

I.- Procédure

Les fondements juridiques de la programmation financière à moyen terme sont quasiment inexistantes en Espagne. La programmation s'est néanmoins affirmée comme une pratique.

a)Elaboration

C'est, actuellement, à la Direction Générale de la Planification, organe du ministère de l'Economie et des Finances, qu'il revient d'établir la programmation financière pluriannuelle et de fixer les objectifs de la politique économique à moyen terme. C'est donc le ministre de l'Economie qui assume la responsabilité de l'élaboration du programme financier. Par souci d'efficacité et afin d'améliorer les contrôles, des commissions des dépenses de fonctionnement, composées de représentants des différents ministères, ont été créées. Elles fixent les priorités et l'évaluation des dépenses par fonction et catégorie dans la perspective de leur incorporation dans les programmes à moyen terme.

b) Adoption

L'article 131 de la Constitution du 27 décembre 1978 dispose que l'Etat peut planifier l'activité économique générale par voie législative. D'une interprétation stricte de cette disposition, on pourrait être amené à conclure que la programmation financière à moyen terme doit emprunter les voies de la procédure législative traditionnelle.

En pratique, il en est allé autrement. Les divers éléments de programmation à moyen terme ont été examinés par le Parlement en recourant soit aux facultés offertes par la procédure de contrôle - questions ... - (v. question urgente du 27 décembre 1983), soit à la procédure de l'article 198 du Règlement de la Chambre qui organise les conditions dans lesquelles le Congrès des Députés peut, à l'occasion du dépôt d'un programme gouvernemental, élaborer et voter une proposition de résolution. En outre, il semble dorénavant que la programmation financière à moyen terme doive être présentée à l'occasion de la discussion de la loi de finances en annexe au Rapport économique et financier sans qu'aucun vote (ou amendement) n'intervienne spécifiquement à son propos.

II.- Contenu et orientations récentes des documents de programmation financière à moyen terme

a) Architecture générale

Avant le projet de budget pour 1989, le contenu de la programmation financière à moyen terme était limité à l'énoncé de perspectives budgétaires pluriannuelles des programmes et investissements publics (budget pour 1984). De plus, un certain nombre de plans sectoriels avaient été transmis au Congrès (plan pour les transports ferroviaires, plan pour l'extension du réseau téléphonique en milieu rural, plan national pour la recherche scientifique et le développement technologique).

Limitée aux investissements publics et à certains secteurs, la programmation financière à moyen terme était, en outre, d'une fréquence "erratique". Sur la période 1984-1987, un seul programme économique à moyen terme a été présenté qui n'a fait l'objet de développements budgétaires que dans le cadre du budget pour 1984.

Ce n'est véritablement qu'à partir du projet de budget pour 1989 qu'a été introduit un encadrement pluriannuel rigoureux de la politique budgétaire. Cette dernière s'articule autour d'un scénario macroéconomique et budgétaire quadriennal portant sur la période 1989-1992. Construit à l'aide du modèle de l'économie espagnole MOISEES, ce scénario aide à établir la cohérence de la politique budgétaire et des évolutions macroéconomiques. Les résultats permettent de présenter des perspectives pluriannuelles pour les recettes et dépenses publiques. Toutes les dépenses publiques, et pas seulement les investissements, sont concernées. Leurs évolutions sont présentées autour de 19 postes de dépenses agrégées (v. tableau n° 1) par fonction. Une présentation des dépenses par nature économique est par ailleurs exposée (v. tableau n° 2). Pour les recettes publiques sont présentées tant l'évolution des recettes de l'Etat que des administrations publiques dans leur ensemble, parmi lesquelles les cotisations sociales (v. tableaux n° 3 et 4).

Ces procédures pourraient faire l'objet d'améliorations.

Le scénario budgétaire pluriannuel, véritable ossature de la programmation financière à moyen terme, est un exercice largement tendanciel où les priorités

budgetaires n'apparaissent qu'incidemment à l'occasion de la spécification de certaines hypothèses. Il y a là un certain mélange des genres entre une simple projection tendancielle et l'illustration d'une véritable programmation financière à moyen terme.

De cette situation résulte un certain manque de clarté quant aux objectifs qui n'apparaissent pas toujours clairement et quant à la validité des résultats dont on n'est pas sûr qu'ils n'expriment pas qu'une tendance corrigée de la prise en compte de quelques décisions économiques au lieu d'une politique financière à moyen terme.

b) Orientations récentes

Le souci général des autorités espagnoles est de maîtriser l'évolution des finances publiques a conduit à dégager un objectif de maintien du rapport de la dette publique au P.I.B.

Pour autant, le rapport des dépenses des administrations publiques au P.I.B. continuerait à augmenter (v. tableau n° 5), mais faiblement. Un redéploiement des dépenses est envisageable. La croissance économique, le rétablissement des comptes des entreprises permettraient de réduire certains transferts. Mais l'Espagne entend conduire une politique des finances publiques propre à assurer sa mise à niveau économique par rapport aux pays de la C.E.E. A ce titre, elle entend privilégier les dépenses d'éducation et d'infrastructure.

En Espagne, l'horizon de moyen terme s'est incontestablement affirmé comme un élément important de la politique des finances publiques. La nouveauté des procédures explique sans doute à la fois le relatif manque de "sécularisation" institutionnelle de la programmation financière pluriannuelle et certaines ambiguïtés dans la méthode.

Il n'en reste pas moins qu'en élargissant l'horizon temporel de la gestion des finances publiques et en en présentant les évolutions dans le détail, les procédures mises en place en Espagne veulent contribuer à améliorer la politique financière.

Tableau n° 1

DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

PRÉSENTATION FONCTIONNELLE

(pourcentage du P.I.B.)

	1988	1989	1990	1991	1992
Justice	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Défense	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9
Sécurité civile	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9
Pensions	8,3	8,7	8,7	8,8	8,9
Chômage et prestations sociales	3,9	3,9	3,8	3,7	3,5
Politique de l'emploi	0,5	0,7	0,7	0,6	0,7
Santé	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1
Education	1,7	1,9	1,9	2,0	2,1
Recherche	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Subventions aux transports	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Infrastructure	1,1	1,4	1,5	1,5	1,6
Agriculture	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Politique industrielle	0,9	0,5	0,5	0,4	0,3
Administration fiscale	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Administrations territoriales	4,0	4,2	4,2	4,2	4,3
C E E.	0,6	0,8	0,9	1,1	1,1
Dette publique	2,8	2,6	2,8	2,7	2,5
Reste	2,4	2,6	2,4	2,3	2,3
TOTAL	35,3	36,1	36,3	36,4	36,4

(Source : ministère des Finances
 "Presupuestos Generales Del Estado por 1989
 Informe económico y financiero"
 Madrid 1988)

Tableau n° 2

DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

(en milliers de pesetas)

	1988	1989	1990	1991	1992
Dépenses de personnel	2.321,6	2.578,4	2.764,5	2.956,3	3.167,4
Consommations intermédiaires	634,8	711,5	768,5	833,3	913,9
Dépenses financières	1.110,5	1.125,8	1.273,7	1.303,9	1.312,2
Transferts courants	7.702,1	8.519,2	9.178,3	9.919,4	10.682,0
Investissements	860,9	1.149,3	1.274,6	1.382,6	1.569,4
Transferts en capital	899,5	711,8	911,9	969,1	1.064,2
Dépenses non financières	13.529,3	14.796,9	16.171,5	17.364,5	18.709,1
Actifs financiers	271,5	486,6	221,0	208,9	211,4
TOTAL DES DÉPENSES	13.800,8	15.283,6	16.392,5	17.573,4	18.920,5
<i>Taux de variation</i>					
Dépenses de personnel	-4,6	11,1	7,2	6,9	7,1
Consommations intermédiaires	-21,0	12,1	8,0	8,4	9,7
Dépenses financières	6,7	1,4	13,1	2,4	0,6
Transferts courants	17,7	10,6	7,7	8,1	7,7
Investissements	15,5	33,5	10,9	8,5	13,5
Transferts en capital	37,4	-20,7	27,9	6,3	9,8
Dépenses non financières	10,7	9,4	,3	7,4	7,7
Actifs financiers	64,5	79,3	-54,6	-5,5	1,2
TOTAL DES DÉPENSES	11,4	10,7	7,3	7,2	7,7
<i>Pourcentage du P.I.B.</i>					
Dépenses de personnel	5,93	6,09	6,13	6,12	6,09
Consommations intermédiaires	1,62	1,68	1,70	1,72	1,76
Dépenses financières	2,84	2,66	2,82	2,70	2,52
Transferts courants	19,68	20,13	20,34	20,52	20,54
Investissements	2,20	2,72	2,82	2,86	3,02
Transferts en capital	2,30	1,68	2,02	2,00	2,05
Dépenses non financières	34,56	34,97	35,84	35,92	35,98
Actifs financiers	0,69	1,15	0,49	0,43	0,41
TOTAL DES DÉPENSES	35,26	36,12	36,33	36,35	36,38

(Source : ministère des Finances
 "Presupuestos Generales Del Estado por 1989
 Informe económico y financiero"
 Madrid 1988)

Tableau n° 3
STRUCTURE DES RECETTES DE L'ETAT

(en pourcentage du total)

	1988	1989	1990	1991	1992
Taxes et autres impôts	3,6	3,4	3,2	3,0	2,9
Transferts courants	2,8	3,9	3,6	3,5	3,3
Recettes des domaines	2,1	1,3	1,3	1,3	1,4
Revenu du domaine royal	0,0	0,3	1,4	1,2	1,1
Transferts en capital	2,6	2,4	3,4	3,4	3,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*(Source : ministere des Finances
"Presupuestos Generales Del Estado por 1989
Informe economico y financiera"
Madrid 1988)*

Tableau n° 4

RECETTES CONSOLIDEES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

(en milliers de millions de pesetas)

	1988	1989	1990	1991	1992
Impôts directs	3.539,4	3.947,2	4.437,4	5.020,4	4.084,2
- I.R.P.P.	2.649,0	2.908,5	3.215,9	3.613,6	4.084,2
- I.S.	841,0	996,7	1.173,2	1.355,1	1.574,1
- Autres	49,4	42,0	48,3	51,7	55,6
Impôts indirects	3.492,0	3.751,2	4.184,5	4.660,7	5.212,8
- T.V.A.	2.050,0	2.258,1	2.496,3	2.767,6	3.071,4
- Actions et rentes	884,0	904,9	1.081,8	1.243,4	1.442,6
- Pétrole	558,0	588,2	606,4	649,7	698,9
- Autres	---	---	---	---	---
Cotisations sociales	4.171,5	4.683,4	5.013,7	5.424,3	5.885,6
TOTAL	11.202,9	12.281,8	13.635,6	15.105,3	16.812,3
Revenu du domaine royal	8,5	37,9	145,1	146,8	153,7
Autres revenus non financiers	1.220,0	1.247,8	1.560,4	1.678,1	1.804,5
Revenus financiers	80,0	111,2	130,0	140,0	150,0
TOTAL DES RECETTES	12.511,4	13.778,7	15.471,2	17.070,2	18.920,5

*(Source : ministère des Finances
"Presupuestos Generales Del Estado por 1989
Informe economico y financiera"
Madrid 1988)*

Tableau n° 5

SCENARIO MACROECONOMIQUE ET BUDGETAIRE

	1988	1989	1990	1991	1992
Prévisions macroéconomiques					
Croissance du P.I.B. réel	4,7	4,0	3,5	4,0	4,4
Croissance du déflateur du P.I.B.	5,1	4,0	3,0	3,0	3,0
Taux de chômage	19,8	19,2	18,7	17,8	16,8
<i>Administrations centrales</i> <i>En pourcentage du P.I.B.</i>					
Prévisions relatives aux dépenses					
Dépenses totales	34,6	35,0	35,8	35,9	35,9
dont					
- Pensions	8,3	8,7	8,7	8,8	8,9
- Santé	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1
- Enseignement	3,7	1,9	1,9	2,0	2,1
- Infrastructure	1,1	1,4	1,5	1,5	1,6
- Subventions et transferts en capital	4,4	3,1	3,4	3,3	3,3
- Versements d'intérêts	2,8	2,7	2,8	2,7	2,5
- Transferts aux administrations territoriales	4,0	4,2	4,2	4,2	4,3
Prévisions relatives aux recettes					
Recettes totales	31,8	32,3	34,0	35,0	36,1
dont					
- Impôts sur le revenu des personnes physiques	6,8	6,9	7,1	7,5	7,9
- Impôts sur le revenu des sociétés	2,2	2,4	2,6	2,8	3,0
- Cotisations de sécurité sociale	10,7	11,1	11,1	11,2	11,3
- Impôts indirects	8,9	8,9	9,3	9,6	10,0
- Transferts en capital de la C.E.E.	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6
Prévisions relatives au déficit					
Besoin de financement net (1)	2,8	2,7	1,8	0,9	-0,1
Accroissement net de l'actif financier	0,5	0,9	0,2	0,2	0,1
Accroissement net du passif financier (2)	3,3	3,6	2,0	1,1	0,0
<p>(1) Différence entre les dépenses totales et les recettes totales</p> <p>(2) L'accroissement net du passif financier représente le besoin d'emprunt de l'administration centrale il correspond à la somme du besoin de financement net et de l'accroissement net de l'actif financier</p>					

(Source : O.C.D.E. Etudes économiques de l'O.C.D.E. - Espagne 1988-1989)

CHAPITRE IV

ITALIE

En Italie, l'horizon de la politique en matière de finances publiques est, depuis plus de dix ans, le moyen terme. Dans le cadre d'une procédure budgétaire complexe (1), chacun des grands actes financiers s'inscrit dans une perspective qui dépasse l'année à venir. Ainsi, la loi de budget retrace des comptes pluriannuels et distingue leur évolution tendancielle de leur évolution compte étant tenu des objectifs financiers à moyen terme ; la loi de finances fixe le montant des grandes masses budgétaires (soldes, dépenses, recettes) pour les trois années à venir au moins ; les "lois jointes" spécifient les mesures nécessaires pour conformer le budget aux objectifs énoncés dans la loi de finances.

Les fondements de la programmation à moyen terme résident, depuis la loi n° 468 du 5 août 1978 modifiée par la loi n° 362 du 23 août 1988, dans le "Rapport de programmation économique et financière relatif à la gestion des finances publiques" - "Documento di programmazione economico finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica" (D.P.E.F.) Tant sa procédure d'adoption que son contenu lui confèrent une place centrale dans la politique à moyen terme des finances publiques en Italie.

I - Procédure

a) Elaboration

La responsabilité principale de l'élaboration de la programmation à moyen terme échoit, au sein du Gouvernement, au ministre du Budget et du Plan. Les ministres des Finances et du Trésor, la Banque centrale, les régions et collectivités locales sont associés au processus d'élaboration.

b) Adoption

L'article 118 bis du règlement de la Chambre des Députés, approuvé le 28 juin 1989, organise l'examen du D.P.E.F.

(1) V. Centre européen de recherche et de documentation parlementaires - groupe de travail macroéconomique : *Les budgets pour 1989 des Etats voisins de la France, Senat 10 mai 1989.*

La procédure budgétaire débouche en Italie sur trois types de lois :

- la loi de budget qui ne contient que des comptes à l'exclusion de toute autre disposition législative ;
- la loi de finances, texte de recapitulation générale ;
- les "lois jointes" qui édictent les mesures modifiant la législation existante en matière de recettes et dépenses .

Présenté au mois de mai, à l'initiative du Gouvernement, l'examen du rapport par chacune des deux Chambres du Parlement est organisé de telle sorte que le Gouvernement ait à sa disposition un cadre de référence pour mettre au point les projets de loi de finances, de budget et les projets joints qu'il doit déposer devant le Parlement entre le 31 juillet et le 30 septembre de l'année.

Le rapport est transmis à la commission du budget de chacune des deux Chambres. Les autres commissions permanentes et la commission parlementaire pour les questions régionales sont consultées pour avis. Les commissions du budget de chacune des chambres, seules ou conjointement, procèdent aux auditions nécessaires à leur information : représentants du Gouvernement, de la Banque centrale, de la Cour des comptes, des instituts de recherche...

Cet examen débouche sur la rédaction de résolutions sur lesquelles porte la discussion. Ces résolutions émanent des divers courants politiques représentés au sein de la commission. Elles peuvent compléter ou modifier le rapport présenté par le Gouvernement.

Le vote intervient d'abord sur la résolution acceptée par le Gouvernement. En cas d'adoption, le vote sur les autres résolutions n'a plus d'objet.

L'adoption d'une résolution engage le Gouvernement et le Parlement à respecter les règles et objectifs qu'elle énonce en particulier à l'occasion de la prochaine discussion budgétaire. Toutefois, en cas d'événements imprévus, le Gouvernement peut présenter au Parlement, avant l'approbation des lois de finances et de budget, un document de mise à jour du D.P.E.F. énonçant de nouvelles règles ou de nouveaux objectifs. Mais, en ce cas, si la discussion des projets de loi de finances et de budget a été entamée, elle est suspendue pour permettre au Parlement d'examiner la mise à jour du D.P.E.F. selon une procédure similaire à celle suivie pour le rapport lui-même.

De cet ensemble minutieux de dispositions procédurales, l'importance que revêt, en Italie, la programmation à moyen terme dans la définition de la politique en matière de finances publiques ressort avec netteté :

- le rapport bénéficie d'une priorité d'examen par rapport à tout autre acte budgétaire.
- les résolutions sur lesquelles il débouche constituent un acte politique solennel, qui lie les Pouvoirs publics.

Même si ces appréciations doivent être nuancées - l'égalité d'accès à l'information économique entre le Gouvernement et le Parlement n'est pas totale ; l'adoption des lois jointes censées édicter des mesures concrètes rencontre souvent des difficultés et retards -, l'étude du contenu du rapport de programmation économique et financière et des résolutions adoptées par les Chambres conforte le sentiment que l'horizon du moyen terme dans la politique italienne de finances publiques constitue un élément important.

II - Contenu et orientations récentes (1) des documents relatifs à la programmation économique et financière à moyen terme des finances publiques

a) Architecture générale

Le D.P.E.F. porte sur les trois années à venir au moins.

Partant du général, c'est-à-dire de la description de l'environnement et des objectifs macroéconomiques, le D.P.E.F. décrit les résultats des finances publiques pour l'année en cours et leur évolution tendancielle à moyen terme. Puis, après avoir énoncé les grandes lignes de la politique à mener, il dresse un catalogue des mesures à mettre en oeuvre en matière de recettes et de dépenses et énumère les projets de loi que le Gouvernement entend spécifiquement y associer (projets joints).

Le contenu du D.P.E.F. lui confère plusieurs caractéristiques qui, malgré quelques nuances, asseoit son autorité : technicité, généralité, précision et adaptabilité.

- **Technicité** : le rapport s'appuie sur des instruments de modélisation des finances publiques permettant d'apprécier leur évolution tendancielle et les conséquences économiques et financières des objectifs retenus par le Gouvernement. En outre, il présente une évaluation rétrospective de la politique des finances publiques adoptée l'année précédente.

- **Généralité** : le rapport concerne les finances de l'Etat central mais aussi plus largement celles du secteur public : régions et collectivités décentralisées, entreprises publiques et sécurité sociale. De plus, les actions choisies sont susceptibles d'intéresser l'ensemble des dépenses, par catégories (dépenses de fonctionnement, d'investissement,...) ou par programmes.

- **Précision** : le rapport contient des objectifs chiffrés portant sur l'évolution à moyen terme des soldes, des dépenses et recettes. Il recense et énumère les actions à entreprendre pour réaliser ces objectifs en précisant les projets de loi que le Gouvernement s'apprête à déposer dans ce sens.

- **Adaptabilité** : le rapport doit être réaliste et donc adaptable en fonction des orientations privilégiées par les Pouvoirs publics et les évolutions économiques. A cet effet, un nouveau rapport est présenté chaque année, cette procédure faisant de la programmation à moyen terme en Italie une "programmation glissante et révisable". De surcroît, le Gouvernement peut, on l'a vu, présenter, le cas échéant, en cours de procédure budgétaire, une "mise à jour" du rapport.

.....
(1) On trouvera en annexe de larges extraits de la résolution C.600101 adoptée le 3 août 1989 par la Chambre des Députés, au titre de la programmation des finances publiques pour les années 1990-1992.

b) Orientations récentes

Les objectifs de la programmation financière pour les trois années à venir s'inscrivent dans le cadre du plan quinquennal d'assainissement des finances publiques de 1988. Il s'agit, d'une part, de corriger certains déséquilibres macroéconomiques (déficit de la balance des paiements, inflation) et, d'autre part, de stabiliser puis de réduire la dette publique (1).

Dans cette double perspective, les résolutions adoptées par le Parlement en mai 1989, fixent d'abord deux objectifs : stabiliser d'ici 1992 le rapport dette publique/P.I.B. ; dégager, à cette échéance, un excédent hors charges d'intérêt.

Des règles de gestion précises sont ensuite édictées.

Elles portent sur les normes selon lesquelles devront évoluer les recettes et dépenses par rapport à leur tendance spontanée. Ainsi, la pression fiscale devra augmenter d'au moins 0,5 % par an par rapport à son évolution tendancielle. La part des dépenses hors intérêts dans le P.I.B. ne devra pas dépasser 46,1 % en 1990 ; 46 % en 1991 et 46,5 % en 1992, la croissance réelle des dépenses de fonctionnement ne pouvant être supérieure à 1 % par an tandis que celle des dépenses d'investissement sera parallèle au P.I.B.

Pour la mise en oeuvre de ces règles, plus d'une dizaine de lois jointes dont l'objet est sommairement décrit sont prévues. Certaines lois visent les recettes. A ce titre, il est prévu d'augmenter la base imposable et les taux de T.V.A. et d'aliéner certains biens publics. D'autres lois concernent les dépenses. Elles tendent à améliorer l'efficacité du service public, en particulier dans les domaines sanitaire et des transports, et à rationaliser les aides sociales et les subventions aux entreprises.

(1) Le montant de la dette publique représentait en 1988 environ une année du P.I.B. de l'Italie.

ITALIE (annexe)

Extraits de la Résolution sur la programmation économique et financière à moyen terme, adoptée par la Chambre des députés italienne, le 3 août 1989

La Chambre,

- ayant procédé à l'examen du rapport de programmation économique et financière relatif à la politique en matière de finances publiques pour les années 1990-1992, présenté par le Gouvernement le 15 mai 1989, conformément à l'article 3 de la loi du 5 août 1978 n° 468, modifié par l'article 3 de la loi du 23 août 1988 n° 362, ainsi qu'à l'examen de la mise à jour présentée par le Gouvernement le 28 juillet 1989 ;

- considérant que le besoin de financement de l'Etat et du secteur public et, en particulier, le déficit des opérations de fonctionnement constituent une entrave au développement productif du pays et à la marge de manoeuvre de la politique économique du Parlement et du Gouvernement ;

- considérant que le rapport de programmation économique présenté par le Gouvernement doit être apprécié dans le cadre du programme quinquennal 1988-1992 d'assainissement des finances publiques approuvé en 1988, dont il constitue le deuxième acte ;

- considérant que les nouvelles règles de la comptabilité publique et du budget de l'Etat, et la nouvelle réglementation présidant aux décisions budgétaires assurent une meilleure programmation des finances publiques conformément aux vœux du Parlement ;

- conscient du danger inflationniste qui, surtout au premier semestre 1989, a montré une dynamique menaçant de créer un différentiel important d'inflation entre notre pays et les autres économies occidentales ;

- conscient que le déficit de la balance des paiements courants doit être considéré dans toute sa gravité, malgré les facilités de financement offertes par les mouvements internationaux de capitaux ;

- jugeant enfin extrêmement préoccupante l'augmentation tendancielle des dépenses d'intérêts liée à la croissance des taux d'intérêt sur les marchés financiers intérieur et international et à l'importance de la dette publique, qui équivaut désormais à une année de P.I.B., et est composée de nombreux titres à très brève échéance ;

- approuvant l'objectif du rapport de stabiliser le rapport dette sur P.I.B. à l'horizon de 1992 et de parvenir ensuite à sa réduction progressive ;

- approuvant, enfin, le fait qu'il est nécessaire pour la gestion des finances publiques dans les trois années à venir d'atteindre à une extrême efficacité que, pour cela, chaque mesure devra intervenir dans le cadre d'un ensemble cohérent de projets de lois financières et budgétaires et à travers des interventions législatives et administratives coordonnées ;

Engage le Gouvernement

- à stabiliser d'ici 1992 le rapport dette sur P.I.B. pour les finances de l'Etat et à dégager d'ici 1992 un excédent primaire pour les finances du secteur public au sens large ;

- à parvenir à un besoin de financement global du secteur public inférieur à 135 600 milliards en 1990, 123 850 milliards en 1991 ; 111 650 milliards en 1992 ; pour les finances de l'Etat, les limites correspondantes sont respectivement de 133 100, 120 400 et 108 550 milliards ;

- à maintenir inchangés ces objectifs pour les trois années à venir ;

- à dégager un besoin de financement du secteur public hors charges d'intérêts inférieur à 15 700 milliards en 1990 et 3 800 milliards en 1991, et à parvenir à un excédent d'au moins 8 650 milliards en 1992 ; les limites correspondantes pour les finances de l'Etat sont respectivement de 16 350 milliards et 3 800 milliards pour le besoin de financement primaire en 1990 et 1991 et 8 050 milliards pour l'excédent de 1992 ;

- à appliquer, en conséquence, les règles suivantes :

. l'augmentation de la pression fiscale et contributive ne sera pas inférieure à 0,5 % par an par rapport à son évolution tendancielle entre 1990 et 1992 ;

. l'augmentation des ressources globales par rapport à leur évolution spontanée ne pourra être inférieure à 9 000 milliards, 18 450 milliards et 27 800 milliards en 1990, 1991 et 1992 ;

. contenir les dépenses hors intérêts du secteur public à 46,1, 46 et 46,5 % du P.I.B. en 1990, 1991 et 1992 par rapport à une tendance spontanée de 46,7, 47,1 et 47,2 % ;

. réduire les dépenses du secteur public nettes d'intérêts par rapport à la tendance spontanée d'au moins 6 750 milliards en 1990, 15 400 milliards en 1991 et 23 550 milliards en 1992 ;

. la croissance des dépenses courantes hors intérêts ne pourra être supérieure à 1 % en termes réels par an entre 1990 et 1992 ;

. la croissance des dépenses d'investissement sera parallèle à celle du P.I.B. entre 1990 et 1992.

Une grande partie des règles ci-dessus énoncées, contenues dans la mise à jour du rapport de programmation économique et financière présentée par le Gouvernement, apparaissent plus strictes que celles préalablement présentées mais plus cohérentes avec les objectifs de besoin de financement ; ces objectifs doivent, par ailleurs, être considérés comme des objectifs minimaux ;

La Chambre, prenant acte des informations contenues dans le rapport de programmation économique et financière et dans sa mise à jour, retient que devront être soumis à son examen les projets de loi associés à la gestion triennale 1990-1992 des finances publiques rappelés ci-après :

- a) lois financières ;
- b) loi sur la réorganisation et la rationalisation des subventions de fonctionnement et d'investissement en faveur des collectivités publiques, des entreprises et autres organismes ;
- c) lois sur les finances régionales ;
- d) lois sur les finances locales ;
- e) lois sur la réduction de la dette publique à travers la cession de biens publics et domaniaux ;
- f) lois sur la réorganisation du système de transports publics et de l'Organisme ferroviaire d'Etat ;

- g) lois en matière sanitaire tant pour en rationaliser les structures que pour contrôler le coût des services ;
- h) lois portant réorganisation du système de prévoyance et du marché du travail à travers la rationalisation des allocations ;
- i) lois portant coordination et rationalisation des investissements publics ;
- j) lois sur l'environnement, tenant compte, en particulier, de la situation en Adriatique ;
- k) lois fiscales, sur les cotisations sociales et les tarifs publics et portant, en particulier, sur les principes de réorganisation de la fiscalité immobilière.

Le rapport de programmation économique et financière apporte, implicitement, une quantification des objectifs posés en matière de recettes et de dépenses qui ressort de la confrontation des estimations réalisées autour de ces objectifs et des tendances spontanées : en 1990, un prélèvement supplémentaire d'au moins 9 000 milliards et une réduction des dépenses de personnel, d'investissement, de consommation et de subventions d'au moins 7 000 milliards par rapport aux évolutions spontanées afin de réduire le déficit primaire de 16 000 milliards.

De la même manière, la réalisation des objectifs énoncés pour 1991 et 1992 nécessitera, par rapport aux tendances spontanées des finances publiques d'augmenter les recettes de 18 500 milliards et 28 000 milliards et de réduire les dépenses de 15 500 milliards et 23 500 milliards respectivement en 1991 et 1992.

La Chambre des députés, enfin,

prescrit au Gouvernement

- de respecter, dans les projets de loi de finances, de budget, les projets de loi dits "projets joints" et l'action administrative, les règles suivantes :

a) Pour l'application du mécanisme de couverture (1) prévu à l'article 81, alinéa 4, de la Constitution et à l'article 11, alinéa 5 de la loi n° 468 modifiée, la loi de finances ne peut en aucun cas faire ressortir pour une année une capacité de financement public moindre que l'année précédente ; au cas où, à législation courante, se produirait une dégradation de la capacité de financement public, la loi de finances devra prévoir les moyens d'y remédier ; ...

Approuvé, le 3 août 1989 en séance publique de la Chambre des députés.

(1) *En Italie, toute loi engendrant un surcroît de dépenses ou une diminution de recettes doit indiquer les moyens précis de financement de ses dispositions. Le paragraphe a) ci-dessus cité étend cette obligation à la loi de finances qui ne doit en aucun cas aggraver le déficit public par rapport à l'année précédente. On notera, par ailleurs, que le recours à l'emprunt n'est possible que pour financer les dépenses d'investissement dans le cadre de la programmation budgétaire à moyen terme*

CHAPITRE V

BELGIQUE

Il n'existe pas en Belgique de programmation financière à moyen terme au sens strict du terme. Cette situation est apparue insatisfaisante au Gouvernement qui, à l'occasion de l'adoption du budget pour 1990, a fait figurer, dans l'exposé général du budget, l'engagement d'organiser une telle programmation dans les années à venir. Cependant, ni le contenu, ni la portée de la future programmation à moyen terme n'ont été précisés. En particulier, se pose la question de savoir si cette programmation sera contraignante ou seulement indicative et sur quoi elle portera concrètement : les dépenses seules ou également les recettes ; les dépenses par catégories - fonctionnement, investissement - ou bien les actions budgétaires...

En attendant l'adoption d'une véritable programmation financière, la gestion des finances publiques en Belgique n'intègre l'horizon du moyen terme que de façon embryonnaire.

Le Bureau du Plan, organisme dépendant du Ministère de l'Economie et des Finances, réalise deux projections à moyen terme chaque année qui comportent une partie relative aux finances publiques. Les partenaires sociaux sont associés à ces travaux dont le Gouvernement est le principal destinataire. La communication des projections au Parlement n'est pas systématique. Elle est réalisée à sa demande ou à celle d'une de ses commissions. Les projections ne font pas l'objet d'une discussion particulière. Elles constituent en fait des documents techniques qui facilitent la préparation du budget par le Gouvernement et auxquels le Parlement a accès s'il le désire. Mais elles ne font qu'orienter le travail du Gouvernement et leur examen par le Parlement, aucunement institutionnalisé, n'est même pas systématique. Ces documents n'ont, bien entendu, pas de force obligatoire.

Pour autant, ces projections ne sont pas dénuées de tout effet. C'est sans doute à leur lumière que le Gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre, à l'avenir, une véritable programmation financière à moyen terme et plusieurs programmes d'assainissement budgétaire. L'ampleur du déficit des finances publiques (pouvoir central, local et sécurité sociale), qui s'élevait en 1981 à 16 % du P.I.B., a en effet conduit les gouvernements à adopter, à partir de 1984, des plans à moyen terme comportant des objectifs chiffrés d'évolution des finances publiques allant dans le sens d'une réduction (plans de 1984 et 1987 dit de "Val Duchesse"). Les résultats de ces plans ont été mitigés. La part dans le P.I.B. des dépenses a reculé de 60 % en 1981 à 55 % en 1987. Mais l'accroissement des charges de la dette publique n'a pas permis une réduction satisfaisante du déficit, qui représente encore 9 % du P.I.B. contre 3,5 % en moyenne en Europe occidentale.

Abandonnant provisoirement la définition d'objectifs chiffrés à moyen terme, le nouveau Gouvernement formé en mai 1988 a fait adopter, dans le projet de loi de finances pour 1990, deux normes générales de gestion budgétaire pour les années à venir. L'accroissement des dépenses hors charges d'intérêt ne doit pas dépasser le taux d'inflation. Le déficit nominal d'aucune année ne peut être supérieur à celui de l'année précédente.

En cas de ralentissement conjoncturel, la norme d'évolution du déficit nominal peut se révéler, dans un contexte de taux d'intérêt élevés, très rigoureuse.

Quoi qu'il en soit, la portée de cet engagement est discutée. On fait valoir :

- qu'il n'engage que l'Etat central au moment où la réforme de l'Etat transfère aux régions et communautés des compétences budgétaires considérables ;
- que, par sa généralité, il constitue une déclaration d'intention plus qu'une formule pratique de gestion budgétaire.

CHAPITRE VI

PAYS-BAS

L'article 127 de la Constitution donne la possibilité d'établir un budget pour une période de deux ans. En pratique, cette latitude n'a pas été utilisée. Néanmoins, les Pays-Bas ont une tradition de programmation pluriannuelle de leurs finances publiques.

I- PROCEDURE

A - Elaboration

La responsabilité de l'élaboration de la programmation financière revient au "Central Planning Bureau" - Bureau central du Plan - qui est un département du ministère de l'économie et des finances.

Au sein de chaque ministère, des unités d'organisation, en charge d'aspects fonctionnels particuliers de leur ministère, collaborent à l'établissement de la programmation.

B - Discussion

L'examen de la programmation est intégré au processus budgétaire.

Votée avec le budget, la programmation n'engage toutefois pas juridiquement le gouvernement.

II- CONTENU ET ORIENTATIONS RECENTES

A - Architecture générale

La programmation financière pluriannuelle se limite, aux Pays-Bas, à la réalisation de projections qui couvrent une période de cinq années.

A partir de 800 articles de prévision regroupés en fonctions homogènes, ces projections concernent recettes et dépenses publiques mais exclusivement à l'échelon central. Les finances locales sont hors programmation.

Le mérite du système réside dans une méthodologie performante. Les modèles utilisés sont globaux ou sectoriels. Les estimations sont présentées en tendance, mais aussi en fonction des choix politiques dont les incidences sont présentées sous forme de variantes. Cette méthode confère à la programmation une très grande clarté et favorise le débat public de ses résultats.

B - Orientations récentes

Avec 62,2 % du P.I.B. consacrés en 1983 au secteur public et un besoin de financement public supérieur à 10 %, les Pays-Bas avaient atteint un sommet, duquel les mesures associées à leur programmation financière ont tenté de les faire descendre.

Le principal objectif du gouvernement a été de réduire le déficit total du secteur public selon un calendrier précis. A cet effet, la charge contributive a été globalement maintenue mais les dépenses ont été sévèrement restreintes, leur part dans le P.I.B. devant diminuer.

Un autre sujet de préoccupation concerne la nature des dépenses publiques. Les Pays-Bas recherchent actuellement à maîtriser les dépenses de transfert (intérêts, subventions, prestations) et à réorienter les dépenses publiques vers l'investissement.

CONCLUSION

Au terme de ce tour d'horizon européen des programmations financières pluriannuelles, les sentiments de votre Rapporteur se partagent entre espoir et perplexité.

Espoir que ce rapport d'information contribue au débat sur la Planification, en particulier dans les rapports que celle-ci entretient avec les finances publiques. A ce titre, faute pour lui d'avoir trouvé dans les expériences de nos partenaires européens un modèle "clef en main", votre Rapporteur ne peut que recommander de prendre le meilleur de chaque système. Il est ainsi amené à faire les suggestions suivantes.

- Dans une perspective de renforcement du débat démocratique sur la politique des finances publiques, la programmation pluriannuelle doit être l'objet d'un débat spécifique - comme en Italie, par exemple. Ce débat devrait s'intégrer à la procédure budgétaire.

- Dans une perspective d'efficacité, il est d'abord souhaitable que les Administrations prennent l'habitude de placer leur action dans le cadre des programmes financiers pluriannuels. A cette fin, il serait sans doute judicieux qu'au stade de leur élaboration la participation de chaque entité concernée soit assurée. Au demeurant, l'impératif de coordination administrative conduit à une même conclusion. De surcroît, comme les modèles allemand ou néerlandais y incitent, il serait sans doute souhaitable que des unités soient chargées du moyen terme dans chaque ministère.

Le contenu de la programmation financière doit également contribuer à son efficacité. A cet égard, votre Rapporteur a relevé l'existence, dans les pays étudiés, de pratiques variables. Sans vous proposer d'opter pour l'une ou l'autre, deux considérations générales lui paraissent devoir être énoncées :

- Par son exhaustivité et sa rigueur, la programmation pluriannuelle allemande constitue le système le plus achevé.

- Si l'on opte pour un système moins structuré, du type anglais ou néerlandais, il paraît indispensable que la programmation financière retienne une nomenclature cohérente avec la nomenclature budgétaire et mette nettement en évidence les interactions entre évolution macroéconomique et finances publiques. Pour satisfaire cette dernière exigence, il apparaît souhaitable d'élaborer au moins deux projections : une projection tendancielle et une projection tenant compte des décisions économiques et financières envisagées sur la période couverte par la programmation.

Si par ces modestes suggestions votre Rapporteur espère avoir contribué au débat sur la "mise au gabarit européen" de la pratique budgétaire française, il ne peut cacher sa perplexité devant certaines questions.

● Perplexité devant la singularité de la situation française au regard de celle de ses partenaires européens. Seule dotée d'un Plan, la France est aussi seule à ne pas réaliser de programmation pluriannuelle de ses finances publiques.

● Perplexité devant certaines conséquences éventuelles de l'option pour le moyen terme. Le choix pour la politique budgétaire d'un horizon de moyen terme ne marginalise-t-il pas le maniement à court terme des finances publiques et, partant, ne diminue-t-il pas les capacités de réaction devant certains chocs ? La perspective du moyen terme ne manque-t-elle pas de pertinence pour des problèmes de long terme, que seule l'observation d'un temps plus long révèle et dont le traitement appelle pourtant des réponses rapides (les implications des évolutions démographiques paraissent un exemple typique de ces questions) ?

● Perplexité, enfin, quant à l'avenir des programmations pluriannuelles nationales des finances publiques dans la perspective de l'Union économique et monétaire en Europe.

A cet égard, en effet, de redoutables questions encore mal résolues se posent.

A - Une première question est celle des marges de manoeuvre de chaque Etat membre d'une zone monétaire unifiée pour définir sa politique budgétaire.

Par marge de manoeuvre budgétaire, on entend la faculté, pour un pays, de déterminer librement sa politique budgétaire. Deux thèses sont en présence et seront discutées lors du prochain colloque de réflexion économique organisé le 17 mai 1990 sous l'égide de votre Délégation.

1. Première thèse :

Certains commentateurs pensent que l'Union économique et monétaire européenne devrait renforcer cette faculté en éliminant les obstacles qui la restreignent actuellement. Développant l'exemple d'une relance budgétaire pratiquée par un Etat membre, ils font valoir que cet Etat pourrait fixer plus librement le niveau de son déficit.

- Il n'aurait plus à craindre les conséquences extérieures d'une relance isolée en termes de déficit de ses échanges - désormais comptabilisés à l'échelon européen - et de dépréciation de sa monnaie (l'inflation importée par exemple) puisque, par hypothèse, n'existerait plus qu'une monnaie commune.

- Sur le plan interne, le financement du déficit budgétaire n'exercerait plus d'effets d'éviction pour les agents économiques de ce pays, capables désormais de recourir aux ressources du "Grand marché européen des capitaux".

Ainsi, non seulement chaque Etat pourrait déterminer individuellement sa politique budgétaire, mais encore la réalisation de l'Union économique et monétaire offrirait dans ce domaine un regain de liberté.

L'atténuation de certaines contraintes ayant justifié l'élaboration de programmes financiers pluriannuels n'en supprimerait pas l'opportunité fondée sur des considérations plus diverses. Mais, chaque Etat disposerait d'une autonomie budgétaire plus grande.

2. Deuxième thèse :

Cette approche parait à certains doublement fragile si l'on considère les disciplines d'une zone monétaire et les conséquences des interdépendances internationales des économies.

- a) Les disciplines d'une zone monétaire unifiée s'accommoderaient mal de politiques budgétaires non coordonnées.

Contribuer à une croissance non inflationniste figure au rang des objectifs de l'Union économique et monétaire. Ceci impliquera sans doute de fixer une norme de progression de la masse monétaire supposant une évolution compatible de ses contreparties (1). Si le comportement d'une de ces dernières déviait par rapport à la trajectoire que lui aurait assignée la norme de progression de la masse monétaire européenne, celle-ci ne pourrait être respectée que si les autres contreparties s'ajustaient.

Pour reprendre l'exemple d'une relance budgétaire pratiquée par un Etat membre, le gonflement de la contrepartie "Trésor public" qui en résulterait ne pourrait être évité que si les autres Etats adoptaient des politiques budgétaires en compensant les effets. Si tel n'était pas le cas, sauf rationnement des autres agents économiques (2), la progression de la masse monétaire ne pourrait être conforme à sa norme d'évolution.

L'union économique et monétaire élargirait l'espace monétaire européen, mais ne supprimerait pas les principes de fonctionnement de tout système monétaire.

Dans la nouvelle zone monétaire européenne, un Etat ne pourrait adopter une stratégie budgétaire strictement nationale sans une coopération au moins tacite de ses partenaires.

.....
(1) On distingue trois contreparties de la masse monétaire : l'or et les devises, les crédits au Trésor Public qui correspondent au financement monétaire des opérations budgétaires, les crédits à l'économie (entreprises - ménages). Le montant de la masse monétaire est égal à la somme de ces contreparties

(2) Qui résulterait d'une moindre croissance de la contrepartie "Crédits à l'économie"

b) L'interdépendance internationale des économies inciterait elle aussi à une coordination des politiques budgétaires.

Le raisonnement qui conduit à affirmer que l'Union économique et monétaire de l'Europe est favorable au renforcement des marges de manoeuvre budgétaires de chaque Etat repose largement sur l'hypothèse d'un affaiblissement des contraintes extérieures qui, actuellement, les restreignent.

Il y a deux objections à ce point de vue :

- En premier lieu, quelle que soit son importance, l'Europe ne constitue, à l'échelle du monde, qu'une zone économique partielle en relation avec d'autres zones. L'unification économique et monétaire de l'Europe transférerait peut-être les contraintes extérieures liées à l'insertion des économies européennes dans l'économie mondiale, des Etats membres vers une entité européenne plus vaste, mais ne les supprimerait pas quand bien même celles qui naissent des échanges intra-européens disparaîtraient.

- En second lieu, les conséquences des interdépendances économiques en Europe ne sont pas réductibles aux contraintes monétaires (la défense des devises nationales) ou comptables (les échanges extérieurs) qu'elles suscitent. Elles sont beaucoup plus variées. Des simulations réalisées avec le modèle MIMOSA, il ressort qu'un changement de politique budgétaire dans un pays européen exerce des effets économiques très nombreux dans ce pays mais aussi chez nos voisins en termes de croissance, d'inflation, etc.

Dans la mesure où l'Union économique et monétaire accroîtrait l'ouverture de chaque économie européenne aux autres par rapport à la situation actuelle, ces phénomènes d'interdépendance seraient accrus, ce qui renforcerait encore la nécessité d'une coordination économique en Europe.

B - Une deuxième question concerne la forme et l'orientation qu'une coordination des politiques budgétaires nationales devrait prendre.

1. Sous ses aspects formels, la coordination européenne des politiques budgétaires semble s'orienter vers l'élaboration de programmes pluriannuels des finances publiques coordonnée à l'échelon européen. Tel est le sens des recommandations de la Commission des Communautés européennes.

Dans la mesure où une coordination des politiques budgétaires serait nécessaire, des considérations de commodité et de stabilité conduisent à la mener autour de programmes à moyen terme.

En revanche, l'actuel "déficit démocratique" des Institutions européennes renforce l'impératif d'un examen en profondeur par les assemblées parlementaires de ces programmes financiers à moyen terme. Instrument d'information sur les politiques budgétaires des gouvernements nationaux, ils contribueraient à donner un caractère démocratique aux décisions des organes européens.

2. Le problème de la nature de la coordination des programmes financiers pluriannuels est double : quelle doit en être l'ampleur ; quelle orientation privilégier ?

La question de l'ampleur de la coordination est celle de savoir sur quoi elle doit porter, le champ qui doit être le sien.

Dans une communication pour le XI^e Colloque Banque de France-Université des 29,30 novembre et 1^{er} décembre 1989, M. Robert RAYMOND, Directeur général des études de la Banque de France, exprimait l'idée que l'Union économique et monétaire exercerait une continuité globale sur la politique budgétaire, mais ne priverait pas chaque Etat du choix de la structure de ses finances publiques et que chacun pourrait ainsi donner à ses ressortissants un avantage global de compétitivité". Il ajoutait : "C'est sur ce terrain que la souveraineté peut et doit s'exercer".

Pourtant, une tendance à l'homogénéité des structures des finances publiques des pays européens paraît ressortir de leurs différentes programmations financières quelque paradoxale qu'elle soit si l'on considère la disparité des situations auxquelles font face les finances publiques de chaque pays (environnement économique, variable, problèmes d'éducation, de transport, de défense... d'une importance inégale).

Si l'on trouve dans la recherche par chacun d'un avantage global de compétitivité la raison de cette convergence structurelle, les contraintes inégales selon les pays qu'une telle politique implique posent au moins la question de savoir s'il n'y a pas là un objet de coordination.

La question de l'orientation à donner à la coordination des programmes financiers pluriannuels nationaux a fait l'objet de recommandations de la Commission des communautés européennes impliquant la convergence des orientations macroéconomiques des politiques budgétaires.

Au cours du présent rapport, on a eu l'occasion de mettre en valeur la convergence macroéconomique des divers programmes financiers - à ce titre, la recommandation de la Commission paraît réaliste - mais aussi la diversité des situations économiques et financières des différents pays.

Aussi, votre rapporteur terminera-t-il ses propos par quelques questions :

- Dans quel sens doit aller la convergence des politiques budgétaires ?

- **N'y a-t-il pas une différence de nature entre convergence des politiques budgétaires et convergence des performances économiques des différentes économies européennes ?**
- **La convergence des politiques budgétaires assure-t-elle un traitement équitable de chaque Etat membre si l'on considère leur inégal développement économique ?**

Ces questions ne font que traduire une certaine perplexité devant la notion de convergence. N'y aurait-il pas avantage à ce que la coordination des programmes financiers pluriannuels débouche sur une coordination coopérative plutôt que sur une convergence ?