

Les mesures budgétaires exceptionnelles

Le recours à des mesures budgétaires exceptionnelles a connu une forte extension au cours de la période récente dans les pays européens, l'objectif étant le plus souvent un accroissement ponctuel des recettes pour améliorer le solde des finances publiques. Ces opérations ne permettent pas d'améliorer la soutenabilité des finances publiques et suscitent de nombreuses interrogations sur le plan de leur classement en comptabilité nationale. En effet, en faussant les comparaisons dans le temps ou entre les pays, leur usage nuit à la transparence de la situation réelle des finances publiques et peut porter atteinte à la crédibilité du cadre européen de coordination des politiques budgétaires.

Après avoir défini ce que l'on appelle une mesure budgétaire exceptionnelle, la présente étude décrit l'ampleur prise par ces opérations dans les pays de l'Union européenne. Elle montre ensuite comment le cadre européen de surveillance des politiques budgétaires pourrait mieux appréhender ces pratiques et garantir ainsi une analyse objective de l'orientation des politiques budgétaires nationales.

Denis BESNARD

Direction des Études et des Statistiques monétaires

Laurent PAUL

Direction des Études économiques et de la Recherche

Service d'Études des politiques des finances publiques

1. Les caractéristiques des mesures budgétaires exceptionnelles

Il n'existe pas, au niveau européen, de définition officielle de la notion de mesures exceptionnelles (dites « *one-off* ») dans le domaine des finances publiques. D'une part, cette notion n'est pas retenue par les comptes nationaux (SEC 95), cadre méthodologique de référence pour la définition des concepts de déficit et de dette publics (article 104 et protocole du Traité de Maastricht adopté en 1992). D'autre part, elle est absente des textes réglementaires qui ont précisé les aspects statistiques de la surveillance budgétaire communautaire (se référer, notamment, aux Règlements du Conseil européen 3605/93, 1467/97, 475/2000)¹, ou même à la Résolution du Conseil européen de juillet 1997 relative au Pacte de stabilité et de croissance.

Dans ces conditions, et compte tenu de leur grande diversité, la liste des mesures exceptionnelles citées dans cette étude n'a pas l'ambition d'être exhaustive. Ces mesures présentent cependant quelques grandes caractéristiques communes, s'agissant de leur occurrence, leurs objectifs et leurs effets sur les comptes publics.

1.1. Des mesures à caractère non récurrent

Il est aisé de saisir le caractère exceptionnel de certaines dépenses publiques liées à un événement bien identifiable, par exemple une catastrophe naturelle. D'autres événements moins dramatiques peuvent conduire à une augmentation inattendue et ponctuelle des dépenses publiques, comme une décision judiciaire aux dépens de l'État. En revanche, il serait discutable d'appliquer le qualificatif d'exceptionnel à des dépenses publiques dont le montant est par nature relativement irrégulier, telles la livraison de matériel militaire ou la réalisation d'infrastructures lourdes. De même, le soutien à des entreprises publiques peut aussi revêtir un caractère irrégulier sans que ce type de dépense puisse être véritablement considéré comme exceptionnel. Enfin, un grand nombre de dépenses exceptionnelles ne relèvent pas d'une action discrétionnaire de l'État, mais sont effectuées en réaction à un événement extérieur indépendant de sa volonté. Voici pourquoi l'analyse des mesures budgétaires exceptionnelles se limite le plus généralement au côté recettes, où l'identification des mesures semble plus aisée.

On peut définir les recettes budgétaires exceptionnelles comme le résultat de décisions spécifiques qui ne créent pas d'obligation permanente ou qui ne résultent pas d'activités durables des administrations publiques.

En outre, dans la plupart des cas, une caractéristique commune à ces mesures est que la base des recettes ainsi obtenues s'épuise d'elle-même et disparaît, par opposition à des recettes dont l'assiette (ventes, revenus, propriété) se reconstitue normalement en permanence par le seul jeu de l'activité économique. Il peut certes arriver qu'une trop forte taxation décourage certains agents économiques de poursuivre leur activité (ou les incite à l'exercer ailleurs), mais les pouvoirs publics gardent la possibilité de modifier la fiscalité pour remédier à cette situation.

¹ Il convient de noter que la Commission européenne se réfère explicitement à ce type de mesures, mais seulement à titre analytique et sans aucunement officialiser une liste exhaustive (cf. « *Public Finances in EMU* », 2004).

En revanche, les recettes exceptionnelles sont généralement irréversibles. Toutefois, certaines mesures peuvent être renouvelées lorsque leur base est suffisamment large, comme dans le cas de la privatisation d'entreprises publiques, la cession de participations ou d'immeubles. Elles n'en restent pas moins exceptionnelles de par leur nature, faisant, en outre, ordinairement l'objet de décisions « au coup par coup ». Par ailleurs, il existe quelques exemples de recettes exceptionnelles que l'on peut renouveler de temps en temps parce que leur base se régénère. C'est le cas des arriérés d'impôts qui s'accumulent et peuvent ainsi être périodiquement mobilisés ou des taxes forfaitaires à l'occasion d'amnisties fiscales successives.

1.2. Ces mesures peuvent répondre à divers objectifs

L'objectif principal est incontestablement, le plus souvent, de bénéficier d'une réduction du déficit (ou d'une amélioration de l'excédent) ou de la dette publique. Depuis l'adoption du Traité de Maastricht, la soutenabilité des finances publiques a été reconnue comme un objectif des États membres et codifiée en conséquence. Des valeurs de référence ont été fixées par rapport au produit intérieur brut, dans un protocole qui est partie intégrante du Traité de 1992, pour le déficit public (3 %) et la dette publique (60 %), tandis que les pays membres de la zone euro ont pris des engagements plus formalisés et, à certains égards, plus contraignants, avec, par exemple, un objectif à moyen terme de solde public en équilibre ou en léger excédent, dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de 1997.

Toutefois, le recours à des mesures exceptionnelles peut concurremment obéir à d'autres objectifs de nature structurelle, comme :

- le recentrage de l'action des administrations publiques (par exemple, privatisations) ;
- l'optimisation du patrimoine public (par exemple, cessions d'immeubles) ;
- l'amélioration de la gestion de certains risques (par exemple, utilisation de produits financiers dérivés) ;
- la volonté de profiter de l'aubaine de nouveaux marchés prometteurs (un exemple typique est la vente des licences UMTS).

1.3. Ces mesures ont des effets différenciés à long terme

Les recettes budgétaires exceptionnelles ne doivent pas être considérées seulement du point de vue de leur impact immédiat sur le solde public ou sur la dette publique ; il convient de tenir compte également de leurs effets de long terme.

À cet égard, une distinction s'impose entre les mesures qualifiées ici « d'unilatérales » (comme des mesures fiscales exceptionnelles ou la cession d'actifs non susceptibles de générer des revenus) et celles qui ont une contrepartie différée, impliquant par la suite un flux de dépenses (ou de moindres recettes) comme le transfert d'obligations de retraite. En d'autres termes, il existe des mesures dont l'effet est à sens unique sur le solde budgétaire et des mesures dont l'effet s'inverse plus ou moins dans le temps.

Pour cette dernière catégorie, il faut prendre en compte également le caractère certain ou non de l'effet compensatoire dans le temps et la durée sur laquelle il sera observé. C'est le cas lorsque des flux futurs de revenus liés à des actifs cédés sont bien définis (intérêts sur des créances) ou relativement aléatoires (dividendes d'entreprises publiques). Ainsi, l'effet net futur sur le solde public (réduction future des charges d'intérêts, diminuée de la perte future de revenus) est plus ou moins mesurable au moment de l'opération. C'est également le cas du transfert d'obligations de retraite contre une soulte qui a un effet positif immédiat sur le solde public, mais induit le versement futur de pensions, qui viendront augmenter les dépenses budgétaires.

Ainsi, certaines mesures exceptionnelles reviennent à un arbitrage entre un effet positif immédiat sur le solde public et un effet contraire à terme, généralement dilué sur une période assez longue et de nature souvent aléatoire. Apprécié sur la durée, le bénéfice retiré par l'État peut donc se révéler nul, voire négatif.

2. Le développement des mesures budgétaires exceptionnelles dans les pays de l'Union européenne

2.1. Un usage qui tend à se répandre

Le recours à des mesures budgétaires exceptionnelles dans les pays de l'Union européenne tend à augmenter, du fait du nombre croissant de pays mettant en œuvre ce type de mesures et de la plus grande diversité de ces opérations. Ce développement ne s'est pas opéré sur un mode linéaire, mais en plusieurs vagues relativement distinctes depuis 1997.

La qualification pour l'entrée dans l'Union monétaire au 1^{er} janvier 1999 a occasionné une première série de mesures budgétaires exceptionnelles, l'objectif étant de respecter les normes du Traité pour l'année de référence 1997. En Italie, les ménages ont dû s'acquitter d'un impôt spécial (l'Eurotaxe) qui leur a été restitué l'année suivante et dont le produit a permis de baisser ponctuellement le déficit public de près de 1 % du PIB en 1997. En France, l'État a bénéficié, à hauteur de 0,45 % du PIB, d'un versement exceptionnel de France Télécom, opéré lors du changement de statut, destiné à compenser le transfert à l'État du financement des charges de retraite des personnels fonctionnaires employés dans l'entreprise.

La délivrance des licences pour l'exploitation de la norme de téléphonie mobile UMTS a été l'occasion pour les pays de l'Union de bénéficier d'une partie des importants bénéfices attendus du développement d'un marché très prometteur. Ces opérations ont été effectuées selon des rythmes et des modalités diverses : ventes aux enchères ou cessions de gré à gré, paiements en une seule fois ou sous forme d'une redevance annuelle. Au total, le produit des ventes de licences UMTS a représenté l'équivalent de 1,2 point de PIB de l'Union européenne en 2000 et 0,1 point de PIB en 2001. Sur l'année 2000, ce chiffre a atteint 2,5 points de PIB en Allemagne, 2,4 points de PIB au Royaume-Uni et 1,2 point de PIB en Italie. En France, les recettes ont été beaucoup plus limitées, avec 0,1 point de PIB en 2001.

À partir de 2002, la pratique des mesures budgétaires exceptionnelles a connu un nouveau développement, à la suite du creusement des déficits publics. Le Portugal et l'Italie se distinguent par un usage particulièrement fréquent de ces opérations. Dans ces deux pays, l'importance des mesures budgétaires exceptionnelles, sous la forme principalement de ventes d'actifs ou de recettes liées à des amnisties fiscales, a permis d'éviter, en 2002 comme en 2003, que le déficit public ne dépasse la norme de référence de 3 % du PIB. En 2003, les recettes budgétaires exceptionnelles en Italie ont atteint 2,2 points de PIB, permettant de contenir le déficit public à 2,4 % du PIB. De même, au Portugal, le déficit public a pu être limité à 2,8 % du PIB en 2003, après la mise en œuvre de mesures exceptionnelles ayant représenté l'équivalent de 2 points de PIB.

Impact des principales mesures budgétaires exceptionnelles (recettes) sur le solde public, recensées dans l'Union européenne à Quinze

Année	Principales mesures (en % du PIB du pays concerné)	Impact total sur le solde public de l'UE (en % du PIB)
1997	Italie : Eurotaxe (1 %) France : soulte France Télécom (0,45 %)	0,28
1998	–	–
1999	–	–
2000	Allemagne : licence UMTS (2,5 %) Royaume-Uni : licence UMTS (2,4 %) Italie : licence UMTS (1,2 %) Pays-Bas : licence UMTS (0,7 %)	1,20
2001	Belgique : licence UMTS (0,2 %) France : licence UMTS (0,1 %), Luxembourg : licence UMTS (2 %)	0,10
2002	Portugal : amnistie fiscale (1 %), autres mesures (0,3 %) Italie : vente d'actifs (0,9 %), autres mesures (0,1 %)	0,25
2003	Belgique : soulte Belgacom (1,2 %) Italie : amnistie fiscale (1,5 %), autres mesures (0,7 %) Portugal : titrisation créances : (0,7 %), soulte retraite (1,3 %)	0,40
2004	Belgique : amnistie fiscale (0,4 %) Allemagne : amnistie fiscale (0,2 %) Italie : amnistie fiscale (0,5 %), autres mesures (0,5 %)	0,20

Source : Commission européenne – «*Public Finances in EMU*», 2004
NB : Les chiffres pour 2004 représentent les mesures déjà connues.

Au total, la Commission européenne a estimé que les recettes budgétaires exceptionnelles auront permis de réduire, de 0,4 point de PIB en 2003, le déficit public de l'Union européenne à Quinze, qui, hors ces opérations, aurait affiché un solde négatif de 3 % du PIB. Le recours à ce type de mesures semble continuer à se développer. Des amnisties fiscales, donnant lieu à la perception de taxes forfaitaires, sont ouvertes en 2004 en Italie, en Belgique et en Allemagne. En France, le changement de statut d'EDF et de GDF pourrait conduire au versement en 2005 d'une soulte, en contrepartie de la reprise des engagements de retraite du personnel salarié de ces deux entreprises.

2.2. Le champ des mesures possibles est très vaste et recouvre deux grandes catégories

Certaines mesures ont pour effet d'améliorer le solde public (le plus souvent réduire le déficit public) parce qu'elles augmentent immédiatement les recettes « au-dessus de la ligne », dès lors qu'elles ne sont pas compensées par une augmentation immédiate et équivalente des dépenses. Il en résulte une réduction du besoin de financement qui se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par une moindre augmentation de la dette publique. Elles ont été les plus nombreuses au cours des dernières années.

D'autres mesures, moins fréquentes, n'ont d'effet immédiat que sur le montant de la dette publique, dans la mesure où l'État n'utilise pas les liquidités reçues à cette occasion pour accroître ses actifs financiers. Dans ce cas, il y a également un allègement des charges d'intérêt, avec un effet positif sur le solde public.

Pour chaque mesure citée, l'effet positif sur le déficit ou la dette publics est évalué dans le cadre méthodologique de la surveillance budgétaire communautaire, tel que validé par Eurostat agissant comme autorité statistique de la Commission². Cette méthodologie peut différer de la présentation dans les comptes publics des États membres.

2.2.1. Les mesures qui peuvent avoir un impact sur le déficit public

Mesures de nature fiscale

Une administration publique peut lever un nouvel impôt dont le caractère exceptionnel est clairement affiché, soit sous la forme d'une taxe spécifique, soit sous la forme d'une surtaxe ponctuelle s'ajoutant à un prélèvement obligatoire existant. La décision peut concerner plusieurs exercices fiscaux. On peut citer l'exemple italien de l'Eurotaxe (« *eurotassa* ») en 1997 (cf. section 2.1)³ ou le cas britannique de la « *windfall tax on excessive profits of privatised utilities* », sur les exercices 1997-1998 et 1998-1999, pour un montant plus modique.

Afin d'inciter au rapatriement de fonds détenus à l'étranger, un État peut proposer une « amnistie » sous certaines conditions, par exemple sous la forme d'une taxe libératoire, généralement inférieure au régime normal de taxation. Au cours des années récentes, de telles mesures ont été notamment mises en œuvre au Portugal (1 % du PIB en 2002), en Italie (1,5 % en 2003) et, avec des montants relatifs plus modiques, dans plusieurs autres États membres.

² Dans de nombreux cas, Eurostat prend une décision à l'issue d'un processus d'analyse approfondie et de consultation avec les experts statisticiens des instituts statistiques et des banques centrales des États membres, dans lequel le CMFB (*Committee for Monetary, Financial and Balance of Payments statistics*), établi en 1991, joue un rôle central. Les décisions d'Eurostat sont disponibles sur son site Internet : <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

³ Il convient de souligner que, s'il y avait eu un engagement formel à restituer cet impôt de la part des autorités italiennes, cette taxe aurait été traitée comme une opération financière.

Mesures portant sur des actifs non financiers

Le solde retenu pour la procédure des déficits excessifs (« capacité ou besoin de financement », tel que défini dans la comptabilité nationale) tient compte des opérations sur les actifs non financiers. Ainsi, les cessions de ce type d'actifs ont un effet positif sur le solde public, contrairement aux cessions d'actifs financiers (privatisations, par exemple), qui n'ont aucun effet direct sur le solde public.

Les administrations publiques peuvent céder, selon des procédures diverses, des bâtiments et des terrains détenus en propre. Lorsqu'il s'agit de ventes « ferme » et en direct, représentant une sortie définitive et irréversible du patrimoine de l'unité publique, cela améliore le solde public. Toutefois, dans certains cas, les entités publiques utilisent la technique de titrisation. L'Italie est, jusqu'à présent, le pays le plus actif sur ce plan, ayant notamment bénéficié de recettes à hauteur de 0,9 % du PIB en 2002. Eurostat⁴ a fixé les conditions précises de transfert effectif des risques dans lesquelles ces opérations ont un effet positif sur le solde. Si ces conditions ne sont pas respectées, la titrisation se traduit par un endettement supplémentaire de l'État⁵.

Les administrations publiques peuvent aussi recourir à la technique de la cession-bail qui permet un apport immédiat de liquidités, comptabilisé en réduction du déficit, mais compensé ensuite par le paiement de loyers. Eurostat a cependant précisé que, dans certains cas, une telle opération se traduisait par un endettement public supplémentaire⁶.

Enfin, les administrations publiques disposent du pouvoir d'accorder le droit d'entreprendre certaines activités. Pour ce faire, elles peuvent vendre l'octroi de permis ou de licences. Cela est courant et, en soi, ne relève pas de la catégorie des mesures exceptionnelles. Toutefois, il peut arriver que l'exercice d'une activité, notamment nouvelle, soit soumis à l'achat d'un droit de licence pour une période donnée. Jusqu'à présent, c'est surtout l'épisode de la vente des licences UMTS en 2000-2001, dans la plupart des pays européens, qui a retenu l'attention, tant par l'importance des sommes en jeu que par les interrogations méthodologiques qu'il a soulevées. Eurostat a décidé⁷ que, sauf cas particulier, ces recettes avaient une incidence sur le solde public, pour leur totalité, au moment de l'attribution des licences.

Mesures plus spécifiques

On évoquera d'abord le cas des dividendes exceptionnels. Du fait de son contrôle sur des entreprises publiques, une administration publique peut se faire attribuer le versement d'un dividende (ou un prélèvement assimilé), de toute évidence d'un montant inhabituel. Il n'y a d'impact sur le solde public que si cette distribution porte sur les bénéfices de l'exercice de référence (excluant en outre toute plus-value massive, réalisée ou non) et ne résulte pas d'un prélèvement sur les fonds propres (réserves) de l'entreprise.

⁴ Décision du 3 juillet 2002

⁵ Par ailleurs, cette décision a exclu tout effet sur le solde public des opérations de titrisation de flux futurs non attachés à un actif déjà existant, comme dans le cas de l'opération sur la loterie italienne en 2001 (0,4 % du PIB) ; la Grèce avait également procédé à ce type de titrisation.

⁶ Notamment à l'occasion d'une opération en Autriche. Cf. décision du 31 janvier 2002

⁷ Décision du 14 juillet 2000

Dans plusieurs pays européens, des administrations publiques ont accepté de reprendre les obligations de retraite organisées sous la forme d'un régime spécifique par des entreprises publiques pour leurs employés. La compensation financière qu'elles reçoivent (soulte) est traitée en transfert en capital qui améliore le solde public. Une première décision en ce sens avait été prise en 1996 pour le cas de France Télécom. Plus récemment, Eurostat a confirmé cette position ⁸, qui est fondée sur le traitement actuel des obligations de retraite publiques dans les comptes nationaux. Six États membres ont déjà utilisé ce type de mesures, avec des impacts variables (pour au moins 0,5 % du PIB dans trois cas).

Les États membres qui détiennent des arriérés d'impôts peuvent les céder dans le cadre d'opérations de titrisation. Si la catégorie d'impôts correspondant à ces arriérés est enregistrée dans la comptabilité nationale selon la méthode dite de la « caisse ajustée » ⁹, le produit de la cession est considéré comme recettes fiscales, avec un effet positif directement sur le solde public. Seul le Portugal a jusqu'à présent procédé à une opération de ce type en 2004, pour un peu plus de 1 % du PIB.

Les contrats de partenariats public-privé (PPP) doivent être bien distingués du régime des concessions. Ils prévoient, en effet, la réalisation par un partenaire d'une infrastructure à partir de laquelle seront produits des services achetés pour l'essentiel par l'unité publique. Le Royaume-Uni a largement développé ces opérations, mais, plus récemment, d'autres pays européens ont réalisé des opérations similaires ¹⁰. Il existe un réel potentiel de développement, au surplus encouragé par les autorités européennes (initiative de croissance au début de 2003, récent « livre vert » de la Commission, etc.). Eurostat a fixé ¹¹ les règles d'allocation des actifs à l'unité publique ou au partenaire. Si le partenaire détient de façon incontestable la majorité des risques, la dépense en capital initiale n'est pas comptabilisée comme dépense publique. Dans la plupart des pays, le recours à cette pratique est encore inhabituel. Il sera plus fréquent à l'avenir, mais son effet sur le solde public relèvera encore de la catégorie des mesures exceptionnelles parce que la mise en œuvre de ces partenariats restera assez ponctuelle et régies par des décisions spécifiques.

Enfin, l'inclusion ou l'exclusion de certaines unités du secteur des administrations publiques peut avoir une influence sur le solde public. Toutefois, en général, il a été observé d'assez faibles effets. Quoiqu'il en soit, le classement sectoriel des unités obéit dans les comptes nationaux à des règles précises et, dans ce cas également, l'utilisation de cette mesure comme « variable d'ajustement » est assez limitée.

⁸ Décisions du 21 octobre 2003 (lorsque l'employeur n'a pas constitué de réserves spécifiques) et du 25 février 2004 (cas avec réserves).

⁹ Dans ce cas, la partie représentative de ces arriérés n'avait pas été comptabilisée en recette fiscale, tandis que ces arriérés n'avaient pas été considérés comme créances financières dans la comptabilité nationale (cf. Règlement 2516/2000 du Parlement européen et du Conseil sur l'enregistrement des impôts et des cotisations sociales).

¹⁰ La France dispose maintenant des outils juridiques adéquats et plusieurs opérations sont en préparation.

¹¹ Décision du 11 février 2004

2.2.2. Les mesures qui ne peuvent avoir d'effet direct que sur la dette publique

Il est important de rappeler que la dette publique, dans la définition retenue dans le Traité (Protocole), est brute, consolidée et en valeur nominale (faciale).

Le produit de la vente de titres de participation ne peut, en aucun cas, être enregistré comme une recette publique affectant le solde, que l'État conserve ou non le contrôle de l'entreprise. Du fait de la définition de la dette publique en termes bruts et consolidés, ce produit permet de réduire la dette publique, sauf s'il est utilisé pour acquérir des actifs financiers qui ne sont pas émis par une unité incluse dans le secteur des administrations publiques. Dans la mesure où ces ventes sont très largement discrétionnaires, et souvent d'un montant élevé, elles sont habituellement considérées comme relevant de la catégorie des mesures exceptionnelles.

Les titrisations ont déjà été évoquées. Lorsqu'elles portent sur des créances¹² et respectent les règles édictées, elles peuvent réduire la dette publique, mais n'ont pas d'impact immédiat sur le solde public. Parmi les opérations réalisées dans l'UE, les montants les plus importants ont été observés en Italie en 2002 et en 2003 (cotisations sociales), pour un effet cumulé de l'ordre de 1 % du PIB.

Enfin, on a observé des cessions d'actifs (financiers ou non) par une entreprise publique contrôlée par une administration publique, selon les critères de la comptabilité nationale, dont le produit a été reversé à cette unité (y compris à hauteur de la seule plus-value réalisée). Les exemples les plus fréquents concernent les privatisations dites indirectes, c'est-à-dire la vente de titres détenus par une entreprise publique, notamment sous la forme d'une société *holding*. Le transfert du produit de la cession à une administration, quelle que soit la qualification de l'opération dans les comptes publics (dividende, impôt sur les sociétés, taxe sur les plus-values etc.), n'a pas d'effet direct sur le déficit, mais peut se traduire par une réduction de la dette des administrations publiques. Ce type d'opérations peut aussi concerner l'or et les autres actifs en devises¹³. De façon générale, seuls quelques pays européens ont bénéficié de tels reversements, pour des montants qui n'ont pas excédé 0,3 % du PIB.

¹² Y compris des arriérés d'impôts ou de cotisations sociales enregistrés comme tels dans les comptes nationaux, mais qui, dans ce cas, ont déjà été comptabilisés en recettes fiscales.

¹³ Cf. la décision d'Eurostat en janvier 1998 à propos de « l'or italien »

3. Mesures budgétaires exceptionnelles et Pacte de stabilité et de croissance

3.1. Les mesures budgétaires exceptionnelles dans le cadre institutionnel de coordination des politiques budgétaires dans l'Union

Comme indiqué plus haut, les textes officiels régissant la coordination des politiques budgétaires dans l'Union ne font pas mention des mesures budgétaires exceptionnelles.

Cette omission est liée au fait que le cadre institutionnel européen ne définit que certaines normes générales à respecter par les politiques budgétaires nationales (ne pas dépasser les 3 % du PIB de déficit public et les 60 % du PIB de dette publique, viser sur le moyen terme un solde public proche de l'équilibre ou en excédent), mais laisse aux États membres la définition des moyens pour se conformer à la discipline budgétaire commune. Ainsi, le déficit public au sens du Traité est défini comme le besoin de financement des administrations publiques en comptabilité nationale, incluant donc des mesures budgétaires exceptionnelles qui peuvent avoir un impact sur le solde public. Il en est de même pour la dette publique, telle que définie par le Traité.

Dès lors, les mesures budgétaires exceptionnelles sont prises en compte pour le calcul des variables de la procédure des déficits excessifs à la seule condition que leur classement soit conforme aux standards de la comptabilité nationale. En outre, si le Code de meilleure pratique adopté par le Conseil ECOFIN en février 2003 a renforcé les obligations de transparence statistique des pays membres, les mesures budgétaires exceptionnelles n'ont pas à être déclarées en tant que telles par les pays membres. Toutefois, dans l'exercice de validation des notifications semestrielles des soldes et des dettes publics, Eurostat demande habituellement des informations supplémentaires pour expliquer les évolutions observées et vérifier le traitement d'éventuelles mesures exceptionnelles.

La Commission européenne possède, en outre, un pouvoir d'appréciation à l'occasion de l'examen par le Conseil européen des différents documents transmis par les pays membres au titre de la surveillance des politiques budgétaires (Grandes orientations de politique économique et Programmes de stabilité). Par ailleurs, lorsqu'une procédure pour déficit excessif est engagée, la Commission peut, dans le cadre de la recommandation qu'elle propose au Conseil, préconiser au pays concerné les mesures budgétaires qui lui semblent les mieux appropriées pour l'assainissement de la situation budgétaire.

Enfin, la Commission européenne a toute latitude pour adapter sa politique de communication et ses analyses générales sur l'état des finances publiques dans les pays de l'Union au rôle de certaines opérations budgétaires particulières. Elle a par exemple choisi, notamment pour l'an 2000, de présenter les chiffres de solde public en précisant le montant des ventes de licence UMTS qui donnaient, en tant que ressources exceptionnelles, une image artificielle de l'amélioration, parfois très marquée, des soldes.

3.2. Nécessité d'un renforcement de la surveillance des pratiques des pays membres en matière de mesures budgétaires exceptionnelles

À partir de 2002, l'importance croissante prise, dans certains pays, par les mesures budgétaires exceptionnelles et leur utilisation pour contenir le déficit public sous le seuil des 3 % du PIB ont relancé le débat sur l'opportunité d'une réglementation plus stricte des mesures budgétaires exceptionnelles au niveau européen.

Le problème posé par les mesures budgétaires exceptionnelles réside dans les craintes d'un accroissement de l'opacité des finances publiques, qui pourrait venir fausser l'analyse de l'orientation de la politique budgétaire.

Le recours à ce type de mesures pose, en premier lieu, un problème de comparabilité des données, à la fois entre les différents pays membres et dans le temps, sur la série historique des soldes budgétaires du pays concerné.

En outre, lorsque des mesures exceptionnelles ne sont pas distinguées des autres recettes publiques pérennes, ceci conduit à donner une image erronée de la situation des finances publiques. L'analyse de la soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire peut s'en trouver altérée.

Par ailleurs, lorsque des mesures budgétaires exceptionnelles sont utilisées de façon répétée sur plusieurs années, afin de maintenir le déficit public en dessous de 3 % du PIB, l'effort d'assainissement budgétaire risque d'être différé. Toutefois, cet effort devra inévitablement être effectué dans le futur, dans des conditions peut-être moins favorables que s'il avait été immédiatement accepté. Les mesures de redressement pérennes sont toujours préférables à celles n'ayant que des effets temporaires.

Une première étape serait d'adopter une définition des mesures exceptionnelles commune à l'ensemble des pays européens afin de pouvoir mieux les identifier. L'élaboration d'une liste de ces mesures permettrait une déclaration plus systématique de leur montant aux autorités européennes en charge de la coordination des politiques budgétaires. Celles-ci pourraient ainsi améliorer l'information en ce domaine, notamment en diffusant des statistiques de solde public excluant l'impact des mesures budgétaires exceptionnelles, à l'instar de ce qui a déjà été pratiqué s'agissant des recettes UMTS, et en soulignant, lorsque c'est le cas, le simple échange de recettes immédiates contre des engagements à terme, donc l'absence d'amélioration de la soutenabilité des politiques budgétaires.

Un suivi distinct des mesures budgétaires exceptionnelles apparaît indispensable pour améliorer le calcul des déficits publics structurels appelés à jouer un rôle accru dans le processus de surveillance multilatérale. Les méthodes aujourd'hui employées par la Commission ou les autres organismes réalisant des prévisions pour évaluer la partie structurelle du déficit consistent à retirer du déficit total la part imputée au cycle en prenant en compte l'impact de celui-ci sur les recettes fiscales et certaines dépenses sensibles à la conjoncture (dépenses d'indemnisation du chômage). Dès lors, les mesures budgétaires exceptionnelles qui viennent,

a priori, s'imputer plus vraisemblablement ¹⁴ sur la partie du déficit non liée au cycle faussent l'appréciation de l'effort de redressement réellement engagé.

Ce problème est encore plus d'actualité depuis la décision de l'Eurogroupe d'octobre 2002 demandant aux pays en déficit de réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an au minimum leur déficit ajusté du cycle. Afin d'éviter de respecter nominalement cet objectif par le recours à des mesures budgétaires exceptionnelles, la Commission européenne a proposé d'exclure systématiquement les opérations budgétaires exceptionnelles du calcul de la partie structurelle du déficit. Cette proposition a été, en partie, validée par le Conseil européen de Bruxelles du 21 mars 2003, qui appelle à une appréciation des mesures exceptionnelles dans l'examen de la situation budgétaire des pays membres « au cas par cas et selon leur mérite ».

Une dernière amélioration possible concerne l'élaboration d'une comptabilité patrimoniale des administrations publiques. La construction d'un passif des administrations publiques élargi à certains engagements explicites et implicites permettrait de mieux apprécier l'impact financier global de certaines opérations, comme le transfert de droits à pension futurs. On pourrait ainsi mieux analyser l'intérêt financier des différentes mesures budgétaires exceptionnelles, entre celles qui procurent un gain unilatéral et celles qui sont compensées à terme par des charges au moins équivalentes, comme dans le cas de la reprise d'obligations de retraite. En outre, l'élaboration d'un hors-bilan des administrations publiques, qui pourrait intégrer des engagements implicites quasi-certains et tous les engagements conditionnels explicites, est un des objectifs de la refonte en cours des manuels internationaux de comptabilité nationale. L'existence d'une telle comptabilité patrimoniale permettrait d'évaluer l'évolution de l'actif net des administrations publiques, d'un point de vue prospectif.

La mise en œuvre de mesures budgétaires exceptionnelles ne peut se substituer aux efforts d'assainissement budgétaire structurel (baisse durable des dépenses publiques ou nouvelles ressources pérennes). Elle peut tout au plus les différer de quelques années, au risque de donner l'illusion que la dégradation des finances publiques est enrayée et de rendre, de ce fait, l'ajustement inéluctable plus difficile, au détriment des pays concernés.

Dès lors, un meilleur encadrement de la pratique des mesures budgétaires exceptionnelles doit essentiellement viser à préserver la transparence des finances publiques, gage d'une analyse objective de leur soutenabilité. Mieux retracer l'impact des mesures budgétaires exceptionnelles sur les soldes budgétaires nationaux ne peut que renforcer la cohérence et la crédibilité du cadre de surveillance budgétaire européen.

¹⁴ Par exemple, dans le cas d'une mesure visant à l'augmentation d'un impôt pendant une phase de croissance dynamique, une partie de l'impact favorable de la mesure serait imputée à la composante conjoncturelle du déficit.