

Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 4 décembre 2020

Monsieur le ministre,

La crise sanitaire que nous subissons et ses conséquences économiques et sociales ont durablement dégradé les comptes publics de notre pays. Elles mettent à l'épreuve le cadre actuel de pilotage de nos finances publiques. Cette situation rend nécessaire une réflexion portant, d'une part, sur les scénarios possibles de redressement des finances publiques à moyen terme et, d'autre part, sur de nouvelles règles de gouvernance et de nouveaux outils de pilotage des finances publiques pour renforcer notre capacité à conduire ce redressement en sortie de crise, et assurer la soutenabilité des comptes publics sur le long terme.

La définition d'une nouvelle trajectoire de finances publiques crédible est nécessaire pour donner de la visibilité sur notre stratégie de redressement des comptes publics. Elle doit permettre de préserver les Français d'une hausse des prélèvements obligatoires dans le futur et de conforter auprès des investisseurs la valeur de la signature souveraine de notre pays. Elle doit prendre en compte la nécessité d'apurer l'important passif en cours de constitution du fait de la crise sanitaire par la détermination d'une stratégie de désendettement. Cette stratégie doit permettre de sécuriser l'apurement dans la durée de la dette de l'État et de la sécurité sociale, issue de la crise de la covid-19, et d'éviter la reconstitution de dettes non maîtrisées générées par les déséquilibres courants.

S'agissant de la gouvernance de nos finances publiques, le cadre actuel a montré ses limites. S'il permet de s'adapter aux spécificités de chaque sous-secteur, il rend difficile un pilotage satisfaisant des finances publiques sur l'ensemble des administrations publiques. Il laisse subsister des incohérences entre lois de programmation des finances publiques, documents de programmation (programme de stabilité, rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques), lois financières annuelles, et lois de programmation sectorielles, et donne peu de visibilité pluriannuelle aux gestionnaires publics, pourtant essentielle à la mise en œuvre de réformes de structure et de transformations en profondeur. Il entretient des relations financières entre sous-secteurs des administrations publiques complexes et accentuant le débat public sur les compensations entre sphères, plutôt que sur le partage de l'effort de maîtrise des comptes de la Nation. Il est source de relations souvent conflictuelles entre les ministères dans la phase de préparation des textes financiers, et d'inefficiences dans la chaîne de la dépense.

Monsieur Jean ARTHUIS

Une rénovation en profondeur de notre cadre de gouvernance et des règles de pilotage de nos finances publiques est donc nécessaire. Ce cadre rénové permettra d'accompagner le redressement des comptes publics en sortie de crise. Sa mise en place pourra impliquer une évolution de normes de niveau réglementaire, législatif et organique, mais aussi des pratiques administratives et parlementaires.

Ces chantiers de redéfinition d'une trajectoire de finances publiques et de transformation de la gouvernance de celles-ci supposent de construire une vision partagée des enjeux de finances publiques de notre pays entre sphères sociale, locale et étatique. Ils requièrent une expertise pluridisciplinaire. C'est dans cet esprit que nous souhaitons confier à une commission pluraliste de personnalités qualifiées le soin d'organiser et d'éclairer cette réflexion, dont nous vous proposons d'assurer la présidence.

Sur la base d'un diagnostic actualisé de la situation des finances publiques et de leurs perspectives, votre commission sera chargée de travailler à des trajectoires de redressement de nos comptes à moyen terme. Elle identifiera différents scénarios possibles, en s'appuyant sur des hypothèses macroéconomiques et d'évolution de la dépense publique et des prélèvements obligatoires réalistes. Elle mettra en lumière les efforts sous-jacents à réaliser. La commission approfondira notamment un scénario permettant d'assurer une maîtrise, puis une décade de notre ratio d'endettement public à horizon 2025, tout en pérennisant les baisses de prélèvements obligatoires réalisées au cours du présent quinquennat. Elle formulera des propositions de gestion de la dette de l'Etat et de la sécurité sociale, résultant de la crise actuelle, en expertisant la pertinence d'une stratégie de cantonnement.

Votre commission formulera également des propositions visant à renforcer le cadre de gouvernance de nos finances publiques notamment pour :

- définir des règles et modalités de pilotage des finances publiques permettant de mieux maîtriser l'augmentation spontanée de la dépense publique et d'éviter la constitution et l'accumulation durable de déficits, offrant au Gouvernement davantage d'instruments de régulation, et rendant les choix collectifs plus lisibles lors des débats au Parlement ;
- favoriser une meilleure conciliation entre le principe d'annualité budgétaire et la nécessaire vision pluriannuelle, tant pour le(s) ministère(s) en charge des comptes que pour les gestionnaires, et renforcer l'autorité du cadrage posé par les lois de programmation des finances publiques ;
- amplifier l'approche consolidée des finances de l'ensemble des administrations publiques en interrogeant les possibilités d'élargissement du champ des lois financières ;
- améliorer les processus d'élaboration et d'exécution des budgets de l'Etat et de la sécurité sociale, et responsabiliser les gestionnaires, au niveau national mais aussi à l'échelon déconcentré, sur la mise en œuvre de leurs budgets et le respect de leurs objectifs ;
- améliorer les outils à disposition du Parlement pour suivre et contrôler l'exécution et la performance des politiques publiques.

Commission pour l'avenir des finances publiques

Cette commission pourra s'appuyer, pour ses travaux, sur les services compétents du ministère de l'économie, des finances et de la relance, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et du ministère des solidarités et de la santé, notamment la direction du budget, la direction générale du trésor, la direction générale des finances publiques, l'inspection générales des finances, la direction de la sécurité sociale et la direction générale des collectivités locales. Elle devra rendre ses conclusions à la fin du mois de février 2021.

Je vous prie de croire, Monsieur le ministre, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX