

**GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA MISE EN PLACE
D'UNE REGLE D'EQUILIBRE
DES FINANCES PUBLIQUES**

NOTE D'ETAPE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	2
1. DIAGNOSTIC ET ENJEUX.....	2
1.1. Un constat partagé.....	2
1.1.1. <i>La situation critique de nos finances publiques</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le nécessaire renforcement de notre législation financière.....</i>	<i>2</i>
1.2. Trois questions préalables	3
1.2.1. <i>L'équilibre entre renforcement du dispositif normatif et redressement budgétaire.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>La poursuite d'un objectif d'équilibre structurel : ses avantages et ses difficultés pratiques.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Avantages et difficultés d'une révision constitutionnelle.....</i>	<i>5</i>
2. DISPOSITIONS ENVISAGEABLES	6
2.1. Adopter une loi organique en application du nouvel article 34 de la Constitution.....	6
2.1.1. <i>Déterminer le cheminement vers l'équilibre.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>Préciser le contenu et la portée des lois de programmation des finances publiques.....</i>	<i>6</i>
2.1.3. <i>Adapter le calendrier d'adoption des textes à portée budgétaire</i>	<i>7</i>
2.2. Adopter un dispositif de pilotage global des soldes des différentes administrations publiques	8
2.2.1. <i>Objectifs et enjeux.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Spécificité des finances sociales</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>Spécificité des finances locales.....</i>	<i>9</i>
2.3. Améliorer le dispositif de protection des recettes fiscales et sociales.....	9
2.3.1. <i>Inscrire au niveau organique la limitation dans le temps des dispositifs fiscaux dérogatoires</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>Renforcer le processus d'évaluation des dépenses fiscales.....</i>	<i>10</i>
2.3.3. <i>Voter un objectif de dépense fiscale ou une norme de dépense fiscale</i>	<i>10</i>
2.3.4. <i>Renforcer les conditions d'application des règles de gage.....</i>	<i>11</i>
2.3.5. <i>Récapituler les nouvelles niches fiscales et sociales en loi de finances.....</i>	<i>11</i>
2.3.6. <i>Réserver à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale toute décision affectant le solde budgétaire.....</i>	<i>11</i>
2.4. Adopter un objectif d'équilibre structurel.....	12
2.4.1. <i>Critères d'appréciation</i>	<i>12</i>
2.4.2. <i>Principes d'action pour décliner une règle d'équilibre structurel</i>	<i>12</i>
2.4.3. <i>Discussion de l'opportunité d'une règle spécifique aux administrations de sécurité sociale.....</i>	<i>13</i>
2.5. Créer un conseil consultatif des finances publiques.....	14
2.6. Renforcer le contrôle de la bonne exécution par un dispositif d'alerte rapide du Parlement.....	15
2.7. Prévenir la débudgétisation par la transparence	16
2.7.1. <i>La débudgétisation « dans l'espace » : les mesures de périmètre</i>	<i>16</i>
2.7.2. <i>La débudgétisation « dans le temps » : les financements innovants.....</i>	<i>16</i>
CONCLUSION.....	17
ANNEXE	18

INTRODUCTION

Par une lettre de mission du 1^{er} mars 2010, le Premier ministre, faisant suite à la décision annoncée par le Président de la République le 28 janvier 2010 lors de la première session de la conférence sur le déficit, a confié à M. Michel Camdessus, Gouverneur honoraire de la Banque de France, la responsabilité de piloter un groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques.

Le groupe de travail a été invité à rendre ses conclusions à l'été 2010, après avoir pris en compte les préconisations des trois autres groupes de travail installés en février dernier. Le présent document, destiné à être discuté à l'occasion de la deuxième session de la conférence sur le déficit, vise à rendre compte des principales préoccupations exprimées par ses membres et à évoquer différentes options envisagées à titre exploratoire, en vue de la préparation du rapport final.

1. Diagnostic et enjeux

1.1. Un constat partagé

1.1.1. La situation critique de nos finances publiques

Le groupe de travail s'accorde à souligner la gravité de la situation de nos comptes publics. Cette réalité indiscutable est notamment illustrée par le fait que depuis trente-six ans, la France s'est trouvée sans interruption en déficit budgétaire.

Le coût de la crise est venu s'ajouter à l'endettement déjà alarmant qui s'était accumulé, au-delà du plafond européen de 60 % du PIB. Cette dynamique dangereuse doit être rapidement contenue et inversée.

Ainsi, la trajectoire d'amélioration de nos comptes publics ne sera pas spontanée et le retour à l'équilibre ne peut pas être envisagé de façon réaliste comme une perspective de court terme. Il requiert une démarche pluriannuelle, fondée sur une réorientation d'ensemble des pratiques budgétaires et fiscales actuelles. Ce contexte appelle la mise en place d'un cadre institutionnel qui puisse nous préserver, à l'avenir, de la propension aux déficits tout en permettant une adaptation aussi fine que possible aux fluctuations de la conjoncture.

1.1.2. Le nécessaire renforcement de notre législation financière

Notre incapacité historique à atteindre l'équilibre des finances publiques tient notamment à certaines faiblesses du dispositif institutionnel qui les régit. Une série d'efforts ont été entrepris au cours des dernières années, tendant à améliorer la gestion et la régulation de nos finances publiques. Toutefois, la pratique n'a pas encore donné une portée durable et suffisante à un certain nombre de ces dispositions. Au surplus, l'insuffisante prise en compte des variations conjoncturelles a donné lieu, en phase haute de cycle, au relâchement des efforts de progrès vers l'équilibre. Notre niveau d'endettement ne nous permet plus d'accepter ce risque.

Les progrès récents doivent donc être consolidés et complétés : quelques réformes fondamentales restent à adopter. Elles se résument purement et simplement dans la mise en œuvre de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, qui est inscrit à l'article 34 de la Constitution¹ depuis la révision du 23 juillet 2008. Le groupe de travail s'attache donc à définir les instruments, les procédures et les modalités opérationnelles correspondantes. Il a bénéficié pour cela d'importantes contributions de M. Jérôme Cahuzac, Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, de M. Gilles Carrez, rapporteur général, et d'une note conjointe de MM. Jean Arthuis, Président de la commission des finances du Sénat et de M. Philippe Marini, rapporteur général, sans qu'elles aient pu être prises en compte de façon exhaustive.

Dans l'état actuel de ses travaux, sept chantiers ont été identifiés :

- ◆ le renforcement du système normatif en application du 21^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution ;
- ◆ l'instauration d'un dispositif de pilotage global des soldes des différentes administrations publiques ;
- ◆ l'amélioration du système de protection des recettes ;
- ◆ la mise en œuvre d'un objectif d'équilibre structurel ;
- ◆ la création d'un conseil consultatif des finances publiques ;
- ◆ la création d'un dispositif d'alerte rapide du Parlement concernant la bonne exécution des budgets ;
- ◆ l'adoption de règles de transparence de nature à prévenir des débudgétisations injustifiées.

Le Groupe ne pourra conclure sur ces différents points sans qu'il soit pris position sur les trois questions préalables suivantes.

1.2. Trois questions préalables

1.2.1. L'équilibre entre renforcement du dispositif normatif et redressement budgétaire

Le groupe de travail juge nécessaire de remédier aux lacunes de notre dispositif institutionnel de gouvernance budgétaire. Un renforcement du cadre normatif ne peut toutefois suffire. Il doit naturellement être accompagné d'un programme de redressement budgétaire.

Deux approches sont évidemment concevables :

- ◆ adopter immédiatement des règles pour ancrer le cadre d'action de la puissance publique et les anticipations des citoyens et des entreprises, sans attendre des circonstances plus favorables pour l'adoption d'un plan de redressement de grande ampleur ;
- ◆ subordonner l'adoption de telles règles à l'adoption préalable, ou pour le moins conjointe, d'un tel plan de redressement.

De fait, l'absence de mesures traduisant la détermination effective des pouvoirs publics à ramener les finances publiques sur la trajectoire de l'équilibre ne pourrait conduire qu'à

¹ Dont le 21^{ème} alinéa est ainsi rédigé : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

anticiper le risque de dévoiement des règles nouvelles. Différer l'assainissement des finances publiques risquerait ainsi de priver d'effet le renforcement de notre dispositif institutionnel.

Le renforcement du cadre normatif et la mise en œuvre du redressement budgétaire doivent donc aller de pair, être aussi vigoureux l'un que l'autre et se soutenir mutuellement. Un renforcement du cadre institutionnel ne sera crédible qu'à condition d'être accompagné d'un programme de redressement, dont, en retour, il renforcera les chances, contribuant ainsi de façon décisive au rétablissement de la confiance des agents économiques, à la sortie de crise et à la reprise de la croissance.

1.2.2. La poursuite d'un objectif d'équilibre structurel : ses avantages et ses difficultés pratiques

L'expérience de notre pays démontre les insuffisances d'une conduite des finances publiques par simple utilisation du solde nominal des administrations publiques. Pour y faire face, diverses autres approches ont été suggérées que le groupe de travail a choisi d'écarter :

- la fixation d'une « règle d'or » n'autorisant l'État à s'endetter qu'à hauteur de ses dépenses d'investissement, à l'image des collectivités territoriales. Elle poserait un problème de pertinence car elle s'apparenterait à une règle d'équilibre effectif pour le budget de l'État, puisqu'il assure moins d'un tiers de l'investissement public², et soulèverait une série de difficultés de mise en œuvre pratique³, comme le relevait en 2008 le groupe de travail parlementaire sur les règles de gouvernance des finances publiques⁴ – cette perspective a d'ailleurs été systématiquement, et de façon largement consensuelle, repoussée après examen ;
- une prise en compte du seul solde primaire, c'est-à-dire hors versement des intérêts de la dette, qui exclurait ainsi de son champ un facteur de dégradation de la situation des finances publiques qu'il n'est pas permis de négliger ;
- une prise en compte du solde primaire stabilisant la dette, qui varie chaque année (puisque'il dépend du niveau de dette des administrations publiques, du taux d'intérêt moyen qui lui est applicable et du taux de croissance nominal de l'économie) et ne peut donc aisément servir d'outil de pilotage.

En revanche, la poursuite d'un objectif d'équilibre structurel est pertinente. L'économie est soumise à des fluctuations conjoncturelles et à des chocs, auxquels la politique budgétaire doit pouvoir répondre, à la fois par le jeu des stabilisateurs automatiques et, si nécessaire, par la mise en œuvre de mesures discrétionnaires.

Il est donc économiquement pertinent d'apprécier l'évolution des finances publiques en se référant à leur solde structurel. Il permet, en effet, de neutraliser les effets (positifs ou négatifs) de la conjoncture pour apprécier la situation sous-jacente réelle des finances publiques. La prise en compte du solde structurel préserve les marges de manœuvre de l'État

² Accessoirement, elle pourrait également créer une incitation en faveur des dépenses d'investissement public (sans considération de leur utilité), alors même que la France ne souffre pas d'une insuffisance dans ce domaine.

³ Incertitude quant aux modalités de prise en compte de la position de l'économie dans le cycle, nécessité de retraitements comptables (entre la comptabilité générale, seule permettant la prise en compte des investissements nets, la comptabilité nationale, format dans lequel les finances des administrations publiques sont présentées aux institutions communautaires, et la comptabilité budgétaire, dont la budgétisation suit les conventions), enjeu de la mesure de la dépréciation du capital, absence de possibilité de contrôle du respect de la règle au moment du vote du budget (la répartition des crédits par nature n'ayant qu'un caractère indicatif, compte tenu de la fongibilité des dépenses), risque de revendication de requalification de certaines dépenses courantes en dépenses d'avenir...

⁴ Pour sa part, l'Allemagne a abandonné sa règle d'or, en raison de ces multiples imperfections.

en cas de crise ; elle suggère symétriquement, en période d'expansion, un effort de désendettement afin d'assurer la maîtrise à long terme des finances publiques.

Le solde structurel est ainsi retenu par la Commission européenne pour apprécier la trajectoire des finances publiques de chaque État-membre en vue de l'Objectif de moyen terme (OMT) qu'il doit viser. Il a également été retenu dans le cadre de la réforme inscrite en 2009 dans la Constitution allemande. Une règle limitant le déficit structurel de l'État fédéral à 0,35 point de PIB à partir de 2016 et imposant l'équilibre structurel aux *Länder* a ainsi été adoptée à compter de 2020.

Même si nos engagements européens sont aussi définis en termes de solde effectif jusqu'à fin 2013, notre pays a, sans aucun doute, tout intérêt à se doter aussi des instruments nécessaires à l'analyse en terme structurel de l'évolution de ses finances publiques. Il convient cependant de tenir compte du fait que le mode de calcul du solde structurel est relativement complexe. Il suppose en effet de pouvoir déterminer la position de l'économie dans le cycle, au travers de l'écart de production, qui mesure l'écart entre le PIB effectif et son niveau potentiel. Or, différentes méthodes de calcul existent à cette fin, dont la pertinence respective fait encore l'objet de discussions. De plus, les recettes et les dépenses publiques ne réagissent pas toujours de la même façon et avec la même ampleur aux fluctuations de la croissance : ce lien, qui constitue leur élasticité au PIB, varie dans le temps.

L'utilisation normative de ce concept, dont l'utilité n'est pas contestable, devrait donc être précédée de choix méthodologiques aussi homogènes que possible avec ceux de nos partenaires allemands et européens, en concertation avec eux. Les travaux à cette fin pourraient être engagés sans délai.

Dans l'immédiat et d'ici fin 2013, les pouvoirs publics pourraient :

- ◆ s'attacher à établir un calendrier crédible de progression vers l'équilibre structurel ;
- ◆ mettre à profit la période de transition de plusieurs années qui nous sépare de la réalisation de l'objectif d'équilibre structurel pour :
 - vulgariser les indicateurs auxquels il doit être fait référence ;
 - définir et mettre en place les méthodes les plus simples et les moins contestables pour leur détermination ;
 - adopter les instruments nécessaires à sa mise en œuvre et à son suivi.

Il est clair, comme suggéré par MM. Arthuis et Marini, que cette réforme des règles nationales devra s'accompagner d'une rénovation du cadre européen, en particulier de la création d'une Autorité européenne des comptes publics, compétente pour définir la méthodologie permettant d'aboutir à l'homogénéité des normes de présentation des budgets nationaux, de leur exécution et des situations patrimoniales des Etats.

1.2.3. Avantages et difficultés d'une révision constitutionnelle

La nécessité d'un renforcement de notre législation financière est très généralement reconnue. Un certain nombre des mesures qui pourraient y concourir sont de nature constitutionnelle. Deux options sont dès lors envisageables.

La première consiste à procéder dans un même élan à une révision constitutionnelle et à l'adoption des dispositions relevant de la loi organique et de la loi ordinaire.

La seconde consiste, compte tenu des difficultés et des aléas d'une procédure de révision de la Constitution, à procéder en deux temps en ayant recours d'abord à la loi organique, afin de ne pas retarder la mise en place d'un cadre institutionnel plus propice à l'assainissement de nos finances publiques, puis -tirant les leçons de quelques années d'expérience- en engageant une révision de la Constitution pour couronner la réforme amorcée.

Dans la pratique, ces deux scénarios peuvent avoir une portée voisine. Même s'il choisissait la seconde option, le Gouvernement pourrait se déclarer tenu, par l'objectif fixé à l'article 34, de respecter l'ensemble des principes de la réforme, avant même leur inscription dans la Constitution.

Il appartient au Gouvernement de choisir entre ces deux options. Les propositions de réforme analysées ci-dessous pourront être mises en place quelle que soit l'option retenue. Il sera chaque fois indiqué si elles relèvent d'une révision de la Constitution ou si elles peuvent être adoptées dans le cadre d'une loi organique et de ses textes d'application.

2. Dispositions envisageables

2.1. Adopter une loi organique en application du nouvel article 34 de la Constitution

L'article 34 de la Constitution prévoit, en son 18^{ème} alinéa, que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » et, en son 22^{ème} et dernier alinéa, que « les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique ».

L'adoption d'une loi organique est nécessaire concernant les dispositions du 21^{ème} alinéa de ce même article, introduites par la révision du 23 juillet 2008 : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Elle permettrait de combler trois lacunes :

- ◆ l'indétermination du cheminement vers l'équilibre structurel ;
- ◆ l'insuffisante subordination des lois de finances aux lois de programmation des finances publiques ;
- ◆ l'inadaptation du calendrier actuel d'adoption des textes à portée budgétaire.

2.1.1. Déterminer le cheminement vers l'équilibre

Une loi de programmation des finances publiques votée en début de législature devrait indiquer le cheminement choisi et déterminer les modalités de progression vers l'objectif d'équilibre visé au 21^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution.

2.1.2. Préciser le contenu et la portée des lois de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 fixe par un vote du Parlement la stratégie nationale de finances publiques que traduit le programme de stabilité transmis à la Commission européenne et au Conseil. Au regard notamment des prérogatives du Parlement, le principe que les programmes de stabilité doivent être la déclinaison des lois de programmation des finances publiques pourrait désormais être inscrit dans la loi organique. Cela permettrait leur plus grande appropriation par le Parlement et renforcerait la portée des engagements communautaires de la France.

Cette loi organique serait l'occasion d'enrichir le contenu des lois de programmation des finances publiques. En effet, les dispositions de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 visent le solde des administrations publiques, la dette publique, les dépenses de l'Etat (incluant notamment son effort financier en faveur des collectivités

territoriales), l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) et le niveau des recettes fiscales de l'Etat, mais ne font figurer qu'en annexe l'évolution de la dépense publique, de la dépense fiscale de l'Etat et de l'ensemble des prélèvements obligatoires. La loi organique pourrait prévoir l'inclusion de ces trois derniers outils de pilotage dans les lois de programmation des finances publiques, qui contiendraient ainsi :

- ◆ un taux prévisionnel d'évolution de l'ensemble des dépenses publiques, incluant les dépenses de l'Etat, des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, comme à l'article 4 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, mais aussi :
 - les dépenses des administrations de sécurité sociale situées hors du champ des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), telles que l'assurance chômage et les régimes obligatoires de retraite complémentaire ;
 - les dépenses des collectivités territoriales, à travers un objectif de dépense locale, faisant l'objet d'un suivi pouvant donner lieu, le cas échéant, à un retour devant le Parlement (cf. 2.2.3 ci-dessous) ;
- ◆ un taux prévisionnel d'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires ;
- ◆ l'objectif de dépense fiscale qui figure depuis 2009 dans l'exposé des motifs de l'article de la loi de finances autorisant la perception des impôts et produits.

2.1.3. Adapter le calendrier d'adoption des textes à portée budgétaire

La périodicité de vote des lois de programmation des finances publiques doit permettre un équilibre entre deux objectifs :

- ◆ le lien avec les programmes de stabilité, qui suggère un rythme annuel ;
- ◆ la crédibilité de la programmation, qui requiert la fixation d'une trajectoire pluriannuelle non susceptible d'altérations trop fréquentes, au-delà des aléas conjoncturels manifestes.

L'enjeu est d'assurer une programmation responsable sans pour autant la rigidifier au point de la rendre inapplicable.

Deux voies symétriques peuvent être explorées :

- ◆ un vote annuel des lois de programmation des finances publiques, en distinguant ce qui peut être ajusté chaque année de ce qui n'a pas à être remis en cause ;
- ◆ un vote en début de toute nouvelle législature définissant l'objectif d'équilibre structurel et la trajectoire de réduction des déficits pour y parvenir.

Les modalités possibles de mise en œuvre de chacun de ces deux scénarios sont esquissées en annexe.

Rien ne garantit à ce jour la mise en cohérence du contenu des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale et la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques applicable sur la période. Ce que la loi de programmation des finances publiques a fait peut être ignoré.

Il pourrait être prévu, par loi organique, un aménagement du calendrier d'examen des lois de programmation des finances publiques : les lois de programmation des finances publiques seraient obligatoirement votées avant le dépôt du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) afférents à la première année de programmation. La loi de programmation serait ainsi examinée au printemps en lieu et place de l'actuel débat d'orientation des finances publiques. Ce changement de calendrier aurait pour principal effet de fixer le solde de l'Etat et des administrations de sécurité sociale dès le mois de juin. Cette séquence ajouterait au cadrage global donné en tout début d'année par le

Premier ministre un cadrage à mi-année voté par le Parlement, de nature à renforcer la gouvernance budgétaire.

Ainsi, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale ne pourraient être votées sans qu'aient été préalablement adoptées ou mises à jour les orientations pluriannuelles des finances publiques tendant à l'équilibre de celles-ci, assurant un enchaînement vertueux en amont.

Le vote de cette loi organique ferait *de facto* de l'adoption des lois de programmation des finances publiques une des étapes incontournables de la procédure budgétaire, renforçant ainsi leur portée politique. Si cela était estimé utile, ces changements pourraient faire l'objet d'une modification constitutionnelle au moment jugé opportun. S'il était décidé de donner immédiatement une dimension constitutionnelle à ce renforcement de la portée des lois de programmation des finances publiques, la réforme consisterait à rehausser leur rang dans la hiérarchie des normes, afin que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale s'inscrivent obligatoirement dans le cadre qu'elles définissent.

2.2. Adopter un dispositif de pilotage global des soldes des différentes administrations publiques

2.2.1. Objectifs et enjeux

Les discussions engagées au sein du groupe de travail en vue d'examiner « les moyens de coordination des contributions des soldes de financement des différentes administrations publiques à la règle d'équilibre » mettent en évidence l'opportunité d'un pilotage des finances publiques couvrant le champ le plus large possible.

La prise en compte de l'ensemble des administrations publiques permettrait de prendre acte de l'interdépendance de leurs comptes et d'appréhender la totalité des enjeux financiers sur lesquels portent nos engagements communautaires. Le champ d'application du Pacte de stabilité et de croissance (les « APU ») est devenu une référence habituelle, y compris pour l'opinion. Une régulation couvrant cet ensemble serait également de nature à prévenir des pratiques de contournement, telles que les modifications de leurs périmètres.

Les modalités de coordination des soldes des différentes administrations publiques devront toutefois prendre en compte leurs spécificités de gouvernance : le Gouvernement ne dispose pas de leviers directs sur l'ensemble des finances publiques. Une démarche partenariale est donc requise pour organiser une concertation efficace des représentants des trois principales autorités dépen sières. Le rapport final du groupe de travail prendra appui pour cela sur les conclusions du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie, présidé par M. Raoul Briet, et du groupe de travail sur les dépenses locales coprésidé par M. Gilles Carrez et M. Michel Thénault.

2.2.2. Spécificité des finances sociales

La maîtrise des finances sociales est un enjeu prioritaire compte tenu des masses financières en cause et du dynamisme de ces dépenses. Le pilotage du solde des administrations de sécurité sociale doit toutefois prendre en compte leur spécificité, liée au caractère évaluatif de la quasi-totalité des dépenses concernées. Celui-ci n'empêche pas leur encadrement, mais il appelle des mécanismes de régulation appropriés.

Plusieurs membres du groupe de travail soulignent que le mode actuel d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale au Parlement conduit à une discussion qui ne

permet pas d'obtenir une vision synthétique du niveau et de la structure des prélèvements obligatoires. Deux sortes d'améliorations peuvent être considérées.

L'une ressort des échanges de vues au sein du groupe de travail. Elle consiste à prévoir une discussion simultanée par le Parlement des parties recettes des projets de loi de finances (1^{ère} partie) et des projets de loi de financement de la sécurité sociale (3^{ème} partie). Une telle organisation des débats permettrait de parvenir à une vision consolidée des prélèvements obligatoires et d'imposer un cadre plus rigoureux pour la discussion ultérieure des dépenses sociales.

Une deuxième piste est en débat. Elle prolongerait la précédente en allant jusqu'à une fusion complète de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale⁵. Un article d'équilibre global serait adopté par le Parlement. Il présenterait la totalité des recettes de l'Etat et des organismes relevant aujourd'hui de la loi de financement de la sécurité sociale ; il distinguerait les dépenses de l'Etat et celles incluses aujourd'hui dans la loi de financement de la sécurité sociale, en les déclinant par branche⁶. Un texte unique synthétiserait ainsi la politique budgétaire pour la mettre en cohérence, tant en dépense⁷ que pour les prélèvements obligatoires.

Outre l'enjeu de son acceptabilité par les partenaires sociaux, la mise en œuvre d'une telle fusion complète appelle une analyse plus approfondie de ses conséquences techniques, notamment en raison de la différence du cadre comptable⁸, qui complique singulièrement l'agrégation des dépenses, et de la nécessité de consolidation préalable des flux financiers croisés entre l'Etat et la sécurité sociale.

2.2.3. Spécificité des finances locales

Les modalités précises d'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des finances publiques font encore débat au sein du groupe de travail.

Le groupe de travail réfléchit notamment à la suite qui pourrait être donnée à la suggestion de fixer un objectif de dépense locale, qui serait inscrit dans les lois de programmation des finances publiques en application d'une future loi organique.

A partir des préconisations du groupe de travail sur les dépenses locales coprésidé par M. Gilles Carrez et M. Michel Thénault, le groupe de travail instruira la possibilité de fixer, pour chaque catégorie de flux financier entre l'Etat et les collectivités territoriales (qu'il s'agisse des dotations, des dégrèvements fiscaux ou des diverses compensations de charges transférées), une règle d'évolution simple contribuant dans la clarté à la discipline budgétaire en ce domaine.

2.3. Améliorer le dispositif de protection des recettes fiscales et sociales

La prolifération des niches fiscales et sociales crée un problème majeur :

- ♦ en termes de rendement budgétaire, elle constitue une ponction sur les recettes, dont l'ampleur ne peut être évaluée qu'après l'exécution du budget ;

⁵ Au stade des lois de finances initiales comme des lois de finances rectificatives et des lois de règlement.

⁶ Et en isolant également les dépenses des autres organismes inclus aujourd'hui dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale.

⁷ En s'accommodant d'une coexistence entre crédits limitatifs pour l'Etat et crédits évaluatifs pour la sécurité sociale.

⁸ Les dépenses des administrations de sécurité sociale sont comptabilisées en droits constatés alors que les dépenses de l'Etat sont suivies en comptabilité de caisse.

- ♦ en termes d'efficacité économique, elle peut conduire à orienter les investissements vers certains projets, non en fonction de leur rentabilité économique (donc de leur contribution à la croissance), mais en fonction de l'avantage fiscal auquel ils ouvrent droit, entraînant des effets d'aubaine et d'optimisation sectorielle, sans toujours bénéficier effectivement aux secteurs qui pourraient les justifier ;
- ♦ en termes d'équité, elle favorise les contribuables les mieux informés et brouille l'économie générale du système fiscal ;
- ♦ en termes de consentement à l'impôt, elle est un facteur d'opacité de l'architecture des prélèvements.

La nécessité de mieux protéger les recettes fiscales et sociales fait donc l'objet d'un consensus. Reste à en définir les modalités les plus acceptables. Six types de mesures sont en discussion.

2.3.1. Inscrire au niveau organique la limitation dans le temps des dispositifs fiscaux dérogatoires

La règle visant à borner dans le temps toute disposition engendrant une perte de recette (proposée en 2008 par le groupe de travail parlementaire sur les règles de gouvernance des finances publiques) pourrait être inscrite dans la loi organique.

2.3.2. Renforcer le processus d'évaluation des dépenses fiscales

Il est temps que notre pays se dote d'un dispositif rigoureux d'évaluation *ex ante* de l'impact des dépenses fiscales envisagées. Cette évaluation devrait être menée par une instance indépendante.

Le réexamen *ex post* de chaque niche, au cas par cas, en opportunité, doit permettre de réduire ou de supprimer les moins clairement justifiées⁹.

2.3.3. Voter un objectif de dépense fiscale ou une norme de dépense fiscale

Les lois de programmation des finances publiques pourraient inclure un objectif de dépense fiscale (s'inspirant de celui introduit en 2009 dans l'exposé des motifs de l'article de la loi de finances autorisant la perception des impôts et produits), voire une norme de dépense fiscale contingentant son évolution.

Une telle norme de dépense fiscale ne semble pas pour autant devoir être intégrée dans la norme de dépense budgétaire, pour éviter de diluer la portée de celle-ci par alignement sur le plus petit dénominateur commun. Pour mémoire, en 2008, le groupe de travail parlementaire sur les règles de gouvernance des finances publiques a « écarté l'insertion des dépenses fiscales dans la norme de dépense budgétaire », en motivant ainsi ce choix : « ne pouvant être évaluées et pilotées de la même manière que les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales conduiraient nécessairement à affaiblir la norme de dépense et ainsi, le respect du plafond voté par le Parlement »¹⁰.

⁹ Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, installé le 5 mai dernier, pourra être utilement mobilisé à cette fin.

¹⁰ Le rapport rendu à cette occasion apporte les précisions suivantes : « si les dépenses budgétaires font l'objet d'un plafond défini *ab initio*, soit le niveau des crédits voté par la représentation nationale, tel n'est pas le cas des dépenses fiscales, dont le montant ne peut être connu qu'*ex post*. Le coût des dépenses fiscales est par ailleurs très difficile à évaluer de manière fiable *a priori*, dès lors qu'il dépend très largement de l'impact qu'elles ont sur les comportements des ménages ou des entreprises. Cette difficulté de chiffrage des dépenses fiscales rend peu

2.3.4. Renforcer les conditions d'application des règles de gage

Le groupe de travail souligne la nécessité de rendre plus opérants les textes qui ont tenté de limiter les pertes de recettes fiscales ou sociales. En particulier, le respect de la règle de gage lors de la création d'une mesure fiscale nouvelle posée par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 pourrait être apprécié sur une base annuelle et non sur l'horizon de la période de programmation.

Une autre mesure a été évoquée, sans être à ce stade instruite et débattue en détail. Elle consisterait à envisager une modification de l'article 40 de la Constitution¹¹, pour lui donner plus de portée vis-à-vis des dépenses fiscales, en imposant l'obligation de gage à l'échelle de chaque recette et non des ressources dans leur ensemble.

2.3.5. Récapituler les nouvelles niches fiscales et sociales en loi de finances

Il peut être envisagé de rendre obligatoire la présentation, à l'occasion de chaque loi de finances, d'un état récapitulatif des mesures nouvelles en matière de dépenses fiscales et sociales. Une telle mesure relèverait de la loi organique.

Le Parlement pourrait ainsi débattre de ces mesures dérogatoires globalement, en vue d'un vote éclairé.

Combinée à l'application d'une règle annuelle de gage (cf. 2.3.4 ci-dessus), la mise en œuvre de cette disposition permettrait d'évaluer l'ensemble des dépenses nouvelles pour un exercice, ainsi que les mesures nouvelles permettant de les compenser.

2.3.6. Réserver à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale toute décision affectant le solde budgétaire

L'opportunité de limiter aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale l'adoption de mesures fiscales requerrait une révision de la Constitution et fait l'objet de débats au sein du groupe de travail.

Une telle mesure renverrait en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale l'adoption à la fois de toutes les dépenses budgétaires et de toutes les dépenses fiscales. L'évolution des recettes fiscales serait alors plus aisément maîtrisée.

Cependant, l'objection a été soulevée qu'une telle mesure pourrait risquer d'être perçue comme une restriction du droit d'initiative parlementaire. Par ailleurs, son efficacité ne serait pas garantie, si toutes les réformes significatives venaient à être incorporées dans les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Une solution intermédiaire pourrait prévoir, en s'inspirant de la procédure applicable aux décrets d'avance, que les dispositions instituant des dépenses fiscales ou sociales votées avant la loi de finances ne deviennent définitives qu'à compter de leur ratification dans le cadre de celle-ci.

souhaitable leur intégration dans la norme de dépense ». Il souligne également la difficulté à piloter l'exécution des dépenses fiscales, d'autant plus « que les modifications législatives peuvent, pour certains impôts, ne faire sentir leur effet qu'avec un décalage d'un an ».

¹¹ Actuellement rédigé comme suit, pour mémoire : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

2.4. Adopter un objectif d'équilibre structurel

2.4.1. Critères d'appréciation

Les discussions du groupe de travail conduisent à recenser une série de critères permettant d'apprécier l'importance d'une telle règle et de garantir l'efficacité de sa mise en œuvre :

- ◆ le choix d'un objectif économiquement pertinent ;
- ◆ le calibrage de la cible, qui doit satisfaire nos engagements européens tout en préservant la possibilité de tenir compte des fluctuations conjoncturelles ;
- ◆ la définition d'un champ adapté (cf. 2.2.1 ci-dessus) ;
- ◆ la flexibilité, nécessaire face aux aléas conjoncturels majeurs ;
- ◆ un calendrier de mise en œuvre exigeant mais réaliste, s'inscrivant dans les objectifs de court terme et de long terme déjà posés – la France s'est engagée en effet à ramener son déficit public à 3 % du PIB en 2013 et à réaliser un effort d'ajustement structurel supérieur à un point de PIB par an sur la période 2010-2013 ;
- ◆ la cohérence avec les dispositifs existant déjà :
 - à l'échelle communautaire, en application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ;
 - à l'échelle nationale, compte tenu des règles de pilotage, en particulier des normes de dépense ;
- ◆ une clarification des responsabilités effectives des pouvoirs publics ;
- ◆ la mise en évidence de l'impact sur la trajectoire d'endettement des administrations publiques ;
- ◆ l'intelligibilité du dispositif pour l'opinion publique, condition d'une appropriation citoyenne ;
- ◆ la définition des modalités de son contrôle pour que l'autorité qui en aurait la charge ne puisse voir ni sa compétence ni sa légitimité contestées.

2.4.2. Principes d'action pour décliner une règle d'équilibre structurel

Sous réserve d'une expertise juridique plus approfondie, il ressort d'une analyse préliminaire que les dispositions combinées du 21^{ème} et du 22^{ème} alinéas de l'article 34 de la Constitution habilite le législateur organique à établir une règle d'équilibre structurel annuel des comptes des administrations publiques. Cette cible présenterait l'avantage de la clarté et de la cohérence avec nos objectifs communautaires. Elle faciliterait la réduction du ratio de dette publique ainsi que le préfinancement des dépenses liées au vieillissement, tout en reconstituant des marges de manœuvre pour l'action budgétaire en cas de retournement de la conjoncture. L'adoption et la mise en œuvre de cette règle n'interviendraient qu'au terme de l'échéance fixée par la loi organique. Le délai qui nous en sépare permettrait de familiariser l'opinion publique avec les concepts d'apparence complexe auxquels elle se réfère.

Le groupe de travail a examiné deux agrégats permettant de mesurer la progression des finances publiques vers l'équilibre : le solde structurel et l'effort structurel.

Comme indiqué au 1.2.2 ci-dessus, la référence au solde structurel implique que les calculs des fluctuations conjoncturelles soient incontestables. Nos partenaires allemands ont apporté une solution aux deux principales difficultés en la matière :

- ♦ d'une part, s'agissant de l'estimation de la croissance potentielle, l'Allemagne a repris, dans un souci de cohérence, la méthode de référence¹² utilisée par la Commission européenne pour l'évaluation des objectifs de moyen terme dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, et a mobilisé l'expertise combinée de l'OCDE et de l'institut IFO de Munich pour faire émerger un consensus méthodologique propice à une application non controversée de la règle de solde ;
- ♦ d'autre part, les variations imprévues de l'élasticité des recettes fiscales à la croissance sont absorbées par un compte de contrôle, qui consigne en quelque sorte les « bonnes surprises » et les « mauvaises surprises » en termes de réaction des prélèvements à l'évolution de l'activité économique. Tout écart, positif ou négatif, par rapport à la séquence programmée de maîtrise des finances publiques vient s'imputer sur ce compte de contrôle, jouant un rôle d'amortisseur, qui, en moyenne, sera nul sur longue période¹³.

A défaut, une cible d'effort structurel peut être envisagée. L'effort structurel serait défini comme la somme des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et de l'effort structurel en dépense, lui-même mesuré comme l'écart entre la variation de la dépense et le taux de croissance potentielle du PIB. Ainsi, l'effort structurel consiste à mesurer l'impact des décisions discrétionnaires prises en dépense comme en recettes : il ne prend en compte que les mesures nouvelles et est donc indépendant des hypothèses retenues en matière d'élasticité spontanée des recettes. Ce choix laisse entière la possibilité pour les autorités publiques d'arbitrer entre maîtrise de la dépense et mobilisation des recettes ; il oblige à la cohérence et explicite l'arbitrage retenu¹⁴. L'effort structurel pourrait être intelligible pour l'opinion, en particulier si le chiffre retenu pour la croissance potentielle était constant d'une année sur l'autre (par exemple égal à la moyenne des dernières années). Pour accompagner ce retour à l'équilibre, il serait utile de fixer un *quantum* d'effort structurel annuel jusqu'à ce que la cible de long terme soit atteinte.

Ainsi, une trajectoire d'ajustement progressif des finances publiques pourrait être définie soit par évolution du solde structurel, soit par paliers d'effort structurel. Elle devra être compatible avec l'engagement pris par la France de ramener son déficit public à 3 % du PIB en 2013 et de réaliser un effort d'ajustement structurel supérieur à un point de PIB par an sur la période 2010-2013.

2.4.3. Discussion de l'opportunité d'une règle spécifique aux administrations de sécurité sociale

Les discussions du groupe de travail ont rappelé que les finances sociales sont un élément déterminant de la situation d'ensemble des finances publiques, mais présentent des caractéristiques propres.

¹² La méthode actuelle a fait l'objet d'un accord du Conseil européen le 12 juillet 2002. Une méthode révisée dans un sens convergent avec les observations formulées par la France a été agréée au niveau communautaire et est en cours d'adoption par la Commission européenne ; elle sera utilisée pour les prévisions de l'automne 2010 et pour l'évaluation des programmes de stabilité de 2011.

¹³ En effet, les écarts entre prévision et exécution auxquels donne lieu l'incertitude sur la sensibilité des recettes fiscales à la croissance doivent normalement s'annuler à moyen terme, puisque cette volatilité joue à la hausse comme à la baisse.

¹⁴ Une baisse nette des prélèvements obligatoires doit être gagée par une évolution de la dépense inférieure à la croissance potentielle ; inversement, une hausse de la dépense supérieure au potentiel de croissance doit s'accompagner de mesures nouvelles de prélèvements.

Certes, la collectivité, dans son ensemble, est acquise à l'exigence d'un équilibre des comptes sociaux. L'objectif de non-report de ces dépenses sur les générations futures est peu discuté. En revanche, le pilotage en exécution est moins directement maîtrisé que dans le cadre d'une autorisation de crédits limitatifs. La maîtrise de la dépense sociale relève de droits objectifs individuels et d'un mode d'ordonnancement décentralisé.

En conséquence, si l'acceptabilité par l'opinion d'une règle portant sur les comptes de la sécurité sociale apparaît acquise, il convient de l'assortir de modalités compréhensibles et susceptibles d'acceptation par les assurés et par les professionnels, en particulier dans le champ de la santé.

Une règle d'équilibre effectif annuel se heurterait à la logique économique, compte tenu de l'impact des fluctuations de l'activité sur les charges et les ressources des administrations de sécurité sociale.

L'ensemble de ces considérations conduit à envisager plusieurs solutions :

- ◆ une référence à l'équilibre structurel, dans les mêmes conditions que pour le budget de l'Etat ;
- ◆ la mise en place d'un fonds d'ajustement conjoncturel, qui supposerait toutefois de dégager des excédents avant la mise en place de la règle, ce qui repousserait sa mise en œuvre ;
- ◆ l'appréciation de l'équilibre de façon pluriannuelle¹⁵, par exemple sur quatre ans¹⁶ ou en référence au cycle économique¹⁷.

2.5. Créer un conseil consultatif des finances publiques

Différentes structures ont été mises en place dans les grandes démocraties pour garantir, autant que possible, l'objectivité des discussions budgétaires et des documents débattus, et pour contrôler le respect des règles édictées. L'utilité de tels avis pour la qualité des débats n'est pas contestée.

Il est généralement fait recours à des groupes de sages, intervenant à des degrés divers et parfois avec des moyens contraignants dans ces débats. Il ressort des discussions du groupe de travail qu'un tel choix semble difficilement transposable en France, où il pourrait être perçu comme une atteinte à la légitimité des autorités élues.

Il pourrait en revanche être envisagé de confier l'évaluation de l'effort de maîtrise des finances publiques à un groupe restreint d'experts à la compétence et à l'indépendance reconnues. Il pourrait réunir cinq personnalités :

- ◆ le président de l'autorité de la statistique publique ;

¹⁵ Le principe de cette mesure a été étudié en 2008 par le groupe de travail parlementaire sur les règles de gouvernance des finances publiques, qui a émis une réserve à son égard : « la portée du vote ne pourrait être qu'indicative dans le cadre constitutionnel actuel, qui affirme le principe de l'annualité budgétaire. Il s'en suit que le législateur ne saurait se contraindre lui-même pour les plus prochaines LFSS, et que les soldes passés ne pourraient donc imposer au législateur de voter un solde déterminé. Le risque serait donc d'autant plus important que les nécessaires ajustements soient reportés sur la dernière année, et que, trop ambitieux et coûteux à mettre en œuvre, l'objectif d'équilibrage sur la période soit dès lors abandonné. L'expérience de ces dernières années prouve en effet qu'on ne gagne jamais à retarder les réformes ».

¹⁶ L'obligation serait fixée au niveau organique de voter la LFSS pour l'année n à l'équilibre, entendu sur quatre exercices : $n-2$ (dernier exercice clos), $n-1$ (exercice en cours), n et $n+1$ (prévisions). Subsiste le risque de non-coïncidence systématique entre cet horizon de quatre exercices et un cycle économique, compromettant l'atteinte pluriannuelle de l'équilibre.

¹⁷ Ce qui soulèverait des difficultés pratiques déjà identifiées, concernant sa datation (absence de méthodologie établie pour fixer le début et la fin d'un cycle, sensibilité aux hypothèses de croissance tendancielle, délai de disponibilité des données et risque de révisions *ex post*).

- ◆ le gouverneur de la Banque de France ;
- ◆ le président du Conseil d'analyse économique ;
- ◆ le premier président de la Cour des comptes ;
- ◆ une personnalité qualifiée, nommée par le Président de la République.

Ce conseil consultatif des finances publiques rendrait des avis qui ne lieraient ni le Gouvernement, ni le Parlement, ni le Conseil constitutionnel, mais qui seraient rendus publics, en ce qui concerne la pertinence des prévisions retenues et de l'effort envisagé en fonction de l'objectif d'équilibre structurel.

2.6. Renforcer le contrôle de la bonne exécution par un dispositif d'alerte rapide du Parlement

Le groupe de travail envisage que les écarts entre, d'une part, l'exécution budgétaire, et, d'autre part, la trajectoire tracée par la loi de programmation des finances publiques ou les prévisions retenues par la loi de finances, donnent lieu à un collectif en cours d'année, qui proposerait des mesures de correction. Cette obligation serait posée par une loi organique.

Ce dispositif pourrait être surabondant en matière de dépense, compte tenu des outils d'encadrement de l'exécution qui existent déjà : les crédits budgétaires de l'Etat sont limitatifs, et les dépenses sociales font l'objet d'un suivi par un comité d'alerte. C'est donc essentiellement pour le pilotage des recettes que ce nouvel instrument serait opérant.

Le Parlement pourrait ainsi veiller au respect du contenu des lois de programmation des finances publiques et des lois de finances qu'il a lui-même adoptées et, le cas échéant, réviser la trajectoire prévue. Un tel dispositif ne garantirait donc pas un redressement effectif, puisque le Parlement pourrait se borner à prendre acte de l'écart constaté, mais permettrait au moins d'assurer une forme de transparence en rendant explicite la déviation par rapport aux engagements antérieurs, qui devrait ainsi être assumée.

En pratique, se pose la question des procédures permettant de détecter et de caractériser des écarts entre programmation et prévision d'une part, exécution d'autre part. Au sein du groupe de travail a été formulée la proposition de confier à la Cour des comptes un rôle central d'alerte, en temps réel. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié en juin par la Cour des comptes¹⁸, pourrait aussi être l'occasion d'alerter explicitement le Gouvernement et le Parlement sur le non-respect probable des trajectoires de recettes et de dépenses, et inciter au dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en cas de déviation importante.

La Cour des comptes pourrait également présenter, au moment du dépôt de chaque projet de loi de programmation des finances publiques, un rapport sur l'exécution des lois de programmation des finances publiques précédentes. Son contenu serait, pour une part, comparable à l'actuel rapport préliminaire au débat d'orientation des finances publiques ; s'y ajouterait toutefois le contrôle du respect des différents dispositifs de pilotage inscrits dans les lois de programmation des finances publiques.

En tout état de cause, sans méconnaître l'intérêt de cette référence aux prévisions et à l'exécution antérieure, c'est bien en priorité par rapport à la trajectoire de l'ajustement structurel requis (cf. 2.4.2 ci-dessus) que devront être appréciés les résultats obtenus en matière de maîtrise des finances publiques.

¹⁸ Conformément aux dispositions de l'article 58-3 de la loi organique relative aux lois de finances.

2.7. Prévenir la débudgétisation par la transparence

Le groupe de travail est conscient que l'application de toute règle risque de donner lieu à des mesures visant à la contourner. Les dispositions envisagées doivent donc être conçues dès l'origine de façon à endiguer autant que possible ce risque.

2.7.1. La débudgétisation « dans l'espace » : les mesures de périmètre

Plusieurs écluses ont été récemment instaurées pour limiter les points de fuite des règles budgétaires, en particulier la mise sous plafond d'emploi relevant d'une autorisation en loi de finances de plus de 90 % des effectifs rémunérés par les opérateurs principaux de l'Etat¹⁹.

Toutefois, les pratiques de débudgétisation qui consistent à faire basculer, à un instant donné, des charges hors du champ d'application d'une règle, n'ont pas disparu. Pour financer les dépenses occasionnées par un tel transfert de responsabilité à un organisme public tiers (le plus souvent un opérateur), il est généralement procédé à une affectation de recettes à son profit, ou il lui est permis de s'endetter.

L'affectation de recettes fiscales existantes a vocation à être couverte par les règles de gage évoquées au 2.3.4 ci-dessus.

L'affectation de recettes non fiscales existantes semble devoir être prohibée, tout comme l'affectation de recettes futures (par un transfert de droits, d'actifs, de créances), qui peut être habillée en opération financière mais constitue un appauvrissement de l'Etat.

Enfin, le recours à l'emprunt des opérateurs doit être interdit. En effet, s'il permet en apparence d'alléger la contrainte financière qui pèse sur l'Etat, il ne constitue qu'un affichage et n'aboutit qu'à des facilités artificielles, en occultant la dépense à court terme et en alourdissant la dette publique à moyen et long termes :

- ♦ soit l'opérateur concerné s'endette lui-même, ce qui n'allège en rien la dette publique globale et grève même son coût puisque le taux d'intérêt versé est supérieur à celui qu'aurait eu à payer l'Etat ;
- ♦ soit l'opérateur, compte tenu du déséquilibre entre ses dépenses et ses ressources, enregistre des déficits dont l'accumulation, exercice après exercice, forme une dette que l'Etat finit par couvrir au moyen d'une subvention ou par reprendre à sa charge – pour la collectivité, le problème ne fait donc qu'enfler en étant repoussé.

S'agissant plus largement de la gouvernance des opérateurs, le cadre conventionnel qui les lie, prenant la forme de contrats d'objectifs et de moyens ou de contrats de performance, pourrait être renforcé.

2.7.2. La débudgétisation « dans le temps » : les financements innovants

A la débudgétisation « dans l'espace » peut s'ajouter la débudgétisation « dans le temps », qui consiste à reporter la comptabilisation d'une charge, par exemple au moyen de modes de financement dits innovants. Ces mesures d'assainissement factices conduisent à afficher à court terme une baisse de dépenses, mais au prix d'un coût final actualisé supérieur à moyen ou long terme.

Par ailleurs, des mesures nouvelles sont parfois porteuses de coûts cachés excédant largement, plus tard, leur coût initial.

¹⁹ 336 000 équivalents temps plein (ETP) sur un total de 370 626.

Le dispositif de maîtrise des finances publiques devra donc prendre en compte désormais l'effet de long terme des décisions budgétaires.

CONCLUSION

Les discussions que le groupe de travail a engagées et va poursuivre jusqu'à la fin du mois de juin ont permis d'identifier une série de pistes d'action pour le renforcement du dispositif institutionnel de gouvernance de nos finances publiques. Ces mesures sont de nature à porter remède aux principales insuffisances de notre corps de règles et de procédures en la matière. Leur adoption doterait notre pays d'un cadre normatif moderne mieux adapté à la recherche et au maintien de l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques.

La crise que nous traversons confère une urgence particulière à leur adoption. Il y va de la maîtrise de notre endettement, de la reconstitution des marges nécessaires à l'action des pouvoirs publics dans un monde en constante mutation, de la crédibilité enfin de notre gestion financière.

Le groupe de travail tient également à souligner, pour reprendre les termes employés par la Cour des comptes en conclusion du rapport de février 2010 sur les finances publiques, que « les règles ne suffiront jamais ». La situation des finances publiques commande en effet une action résolue et urgente visant simultanément à renforcer le cadre institutionnel et à engager sans attendre des mesures d'accompagnement d'une ambition égale. La réforme du dispositif institutionnel trouverait ainsi toute sa portée et pourrait contribuer pleinement à la réalisation des conditions d'une croissance durable et juste.

ANNEXE :

PISTES DE PROPOSITIONS

RELATIVES A LA PERIODICITE DE VOTE DES LOIS

DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Premier scénario : vote annuel des lois de programmation des finances publiques

Ce scénario repose sur une programmation pluriannuelle glissante, qui ne serait pas une novation. En effet, chaque année, le Gouvernement présente déjà une nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques :

- ◆ dans le rapport économique, social et financier (RESF) joint au projet de loi de finances, comme le requiert l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;
- ◆ dans le programme de stabilité adressé en décembre à la Commission européenne et au Conseil.

L'enjeu serait d'éviter que le vote annuel des lois de programmation ne puisse conduire à l'affaiblissement des règles de gouvernance budgétaire, en étant l'occasion d'une remise en cause intégrale de la trajectoire antérieurement définie, privant ainsi de portée la pluriannualité. Afin de conjurer cet écueil, une loi organique pourrait distinguer, parmi les dispositions contenues dans les lois de programmation des finances publiques, un domaine obligatoire et un domaine facultatif.

Relèveraient du domaine obligatoire les seuls éléments de la programmation sur lesquels le législateur n'a pas l'entière maîtrise, parce qu'ils dépendent de facteurs économiques exogènes (croissance du PIB, élasticité des recettes fiscales) ou des décisions d'autres acteurs (comptes des collectivités territoriales, dépenses des administrations de sécurité sociale hors champ des LFSS). Ils alimenteraient un tableau de bord permettant d'actualiser, dans chaque loi de programmation, la trajectoire des comptes publics (évolution des soldes publics et de la dette publique), afin qu'elle soit soumise au vote du Parlement, le cas échéant révisée en fonction de nouvelles données conjoncturelles ou d'efforts supplémentaires de redressement. Les taux prévisionnels d'évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires seraient également ajustés en conséquence.

Il n'y aurait en revanche pas lieu de débattre de nouveau chaque année des dispositions qui contribuent à la réalisation des objectifs pluriannuels et sur lesquelles l'État a une influence directe. Ces éléments comprendraient les outils de pilotage figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, précités. Ils relèveraient du domaine facultatif des lois de programmation des finances publiques, avec une application asymétrique : ils ne serait pas possible de les remettre en cause dans le sens d'un relâchement, mais ils pourraient en revanche être infléchis chaque année dans le sens d'une plus grande maîtrise des finances publiques si l'évolution de celles-ci (retracée dans le tableau de bord relevant du domaine obligatoire) le requiert.

Une révision annuelle de la loi de programmation permettrait de disposer d'un document de référence, discuté et approuvé par le Parlement, présentant le dernier état prévisionnel d'évolution des finances publiques. La loi organique imposerait que l'élaboration de chaque programme de stabilité soit précédée du dépôt d'un projet de loi de programmation des finances publiques, afin de garantir la cohérence entre les orientations nationales des finances publiques et les engagements pris au niveau communautaire. Chaque année, le

programme de stabilité adressé à l'Union européenne serait la déclinaison de la loi de programmation des finances publiques, permettant ainsi son appropriation directe par le Parlement.

2. Second scénario : périodicité de vote plus espacée

Ce scénario, à l'inverse du premier, prend appui sur la pratique amorcée par la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, avec un horizon pluriannuel semi-glissant (fréquence de vote tous les deux ans), qui pourrait même être fixe (fréquence de vote alignée sur la durée d'une législature). En ce dernier cas, dès le début d'une nouvelle législature, le Parlement serait saisi d'un projet de loi de programmation des finances publiques fixant la date à laquelle l'objectif d'équilibre structurel devrait être atteint, pour être ensuite maintenu, et la trajectoire de réduction annuelle des déficits permettant d'y parvenir.

Ce schéma présente l'avantage d'un ancrage plus ferme de l'horizon pluriannuel. Le caractère structurel de l'objectif permettrait de répondre avec souplesse aux aléas de la conjoncture, hors choc majeur qui relèverait alors de dispositions exceptionnelles.