

**RÉALISER L’OBJECTIF CONSTITUTIONNEL
D’ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

*Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus,
Gouverneur Honoraire de la Banque de France*

Rapporteur : Renaud Guidée, Inspecteur des Finances

21 juin 2010

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Introduction	4
Chapitre I : Instituer une loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques	11
Chapitre II : Conférer une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires	17
Chapitre III : Coordonner les contributions des différentes administrations en vue d'une approche globale des finances publiques	19
Chapitre IV : Protéger les décisions financières contre les initiatives tendant à les contourner	25
Chapitre V : Instaurer un dispositif d'alerte rapide devant le Parlement	28
Chapitre VI : Garantir la qualité et la sincérité de l'information fournie en appui des délibérations budgétaires	30
Chapitre VII : Déterminer par la loi organique la date du retour à l'équilibre des finances publiques	33
Conclusion	35
<i>Annexes</i>	<i>37</i>
<i>Annexe I : Lettre de mission du Premier ministre</i>	<i>38</i>
<i>Annexe II : Composition du groupe de travail</i>	<i>40</i>
<i>Annexe III : Relevé de conclusions de la deuxième session de la conférence sur les déficits du 20 mai 2010</i>	<i>41</i>
<i>Annexe IV : Suggestions concernant le regroupement partiel ou total des dispositions des PLF et PLFSS</i>	<i>45</i>
<i>Annexe V : Expériences étrangères</i>	<i>49</i>

AVANT-PROPOS

L'article 34 de la Constitution dispose que « 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 ».

Il est aujourd'hui essentiel d'adopter toutes les dispositions nécessaires pour que cet objectif soit prochainement atteint et qu'entre-temps il guide l'action économique et financière des pouvoirs publics. Deux raisons majeures fondent cette nécessité.

L'une est l'évidence d'un vice caché de nos règles et de notre gestion budgétaire : depuis le premier choc pétrolier -il y a trente-six ans-, quels qu'aient été les hauts et les bas de la conjoncture, jamais cet objectif de bon sens, qu'aucun gestionnaire public ou privé ne peut perdre longtemps de vue, n'a été atteint.

L'autre raison est liée à la première. L'accumulation de l'endettement, en croissance très rapide en raison de la crise actuelle, fait peser une charge de plus en plus lourde sur les budgets futurs et aboutit à transférer aux générations à venir -qui auront à faire face au vieillissement de la population- le poids de nos facilités d'aujourd'hui. Si cet état de choses n'était pas vigoureusement corrigé, des doutes pourraient se manifester parmi les créanciers qui, jusqu'ici, ne nous ont pas ménagé leur confiance.

Tel est le contexte dans lequel par lettre en date du 1^{er} mars 2010 (annexe I), 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 demandé la mise en place d'un groupe de travail appelé à formuler des propositions pour mieux assurer, dans le cadre de la gouvernance budgétaire et financière du pays, le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans la Constitution depuis la révision du 23 juillet 2008. Le groupe, constitué d'une quinzaine de personnalités dont la liste est fournie en annexe II, a tenu 14 réunions sous la présidence de M. Michel Camdessus, Gouverneur honoraire de la Banque de France.

Le groupe de travail était invité à rendre ses conclusions à l'été 2010. Il devait en particulier s'attacher à proposer quels pourraient être :

- les modalités du fonctionnement de cette nouvelle règle d'équilibre, en veillant à ce que les finances publiques puissent toujours jouer leur rôle de stabilisateur automatique en cas de crise, tout en prévoyant les conditions de retour à l'équilibre à moyen terme ;
- les moyens de déterminer le solde structurel ;
- les moyens de coordination des contributions des soldes de financement des différentes administrations publiques à la règle d'équilibre ;
- le calendrier d'entrée en vigueur des différents aspects de la règle, en tenant compte de l'engagement pris par la France de revenir à 3 % de déficit public en 2013 et du temps nécessaire pour résorber notre déficit de manière structurelle ;
- l'instrument juridique permettant de mettre en œuvre cette règle, au plan national ;
- la manière la plus efficace d'assurer le contrôle de la bonne application de la règle, *ex ante* (en prévision) et *ex post* (en exécution), et les mécanismes correctifs associés.

Les conclusions de la deuxième session de la conférence sur le déficit, tenue sous la présidence du Président de la République le 20 mai dernier, ont également amené le groupe de travail à faire porter sa réflexion sur une réforme constitutionnelle qui prévoirait « que chaque Gouvernement issu des urnes s'engage juridiquement, pour cinq ans, sur une trajectoire impérative de solde structurel, ainsi que sur la date à laquelle l'équilibre des finances des administrations publiques doit être atteint. Elle permettrait de soumettre au vote du Parlement les engagements du pays en matière de finances publiques vis-à-vis de ses partenaires européens. Elle confierait enfin à la loi de finances compétence exclusive sur les dispositions fiscales ».

Le groupe devait également prendre en compte les préconisations des trois autres groupes de travail installés en février dernier et les conclusions de la deuxième session de la conférence sur le déficit tenue le 20 mai 2010 (annexe III).

Le groupe a auditionné différentes personnalités et bénéficié, outre des apports de ses membres, d'importantes contributions sur les expériences étrangères.

Le présent rapport constitue son rapport définitif.

Ses chapitres I à V inclus recueillent l'accord unanime du groupe, à l'exception de deux membres non élus qui n'ont pas souhaité s'associer à ce consensus.

Ce consensus ne s'étend cependant pas au chapitre VI portant sur les moyens de garantir la qualité et la sincérité de l'information fournie en appui des délibérations budgétaires et au chapitre VII portant sur l'inscription dans une loi organique de la date du retour à l'équilibre des finances publiques. Un membre parlementaire, en effet, ne leur a pas donné son assentiment.

*

* *

INTRODUCTION

Comme tous les pays avancés, la France fait face aujourd'hui, dans un environnement incertain, aux difficultés de la sortie d'une crise d'une exceptionnelle gravité. Notre pays a pu -plutôt mieux que certains autres- en limiter l'impact sur l'économie et sur les conditions de vie de la population. Il aborde cependant cette nouvelle phase avec le double handicap -que l'avant-propos a souligné- d'une impuissance à s'arracher aux déficits publics et d'une dynamique perverse de l'endettement.

S'ils n'étaient vigoureusement affrontés, ces deux phénomènes mineraient subrepticement notre capacité de riposte à une nouvelle crise de grande ampleur, toujours possible dans un univers globalisé. Ils reflèteraient le peu de cas que nous continuerions à faire de valeurs aussi fondamentales que la solidarité intergénérationnelle. Ils mettraient en cause notre capacité à préserver un régime très protecteur de sécurité sociale, la liberté de nos élus de déterminer par eux-mêmes, et non sous la pression des marchés, la politique de la nation, la confiance, enfin, des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions financières de la république et dans notre aptitude à honorer nos engagements internationaux.

Unanime sur la défense de ces valeurs, le groupe l'a été aussi pour considérer que le succès de notre sortie de crise passe par l'adoption simultanée de mesures de redressement économique et budgétaire et le renforcement de nos règles de finances publiques. Ce n'est qu'ainsi que la confiance pourra être rétablie dans notre capacité à faire face à ce double handicap. De fait, comme l'indiquait déjà la note d'étape du groupe de travail, l'absence d'un programme « traduisant la détermination effective des pouvoirs publics à ramener les finances publiques sur la trajectoire de l'équilibre ne pourrait conduire qu'à anticiper le risque de dévoiement des règles nouvelles. Différer l'assainissement des finances publiques risquerait donc 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 ».

C'est à la lumière de ces considérations que le groupe de travail a formulé les réflexions et les propositions qui font l'objet de ce rapport. Pour mieux les situer, la présente introduction rappellera d'abord la nature et l'ampleur des deux handicaps budgétaire et financier auxquels il s'agit de faire face avant d'identifier les « chaînons manquants » de notre législation financière.

1. La persistance du déséquilibre des finances publiques

La crise que nous traversons aujourd'hui est très sérieusement compliquée -depuis la crise grecque- par une profonde crise de confiance des marchés dans l'aptitude des gouvernements européens à maîtriser durablement leur endettement et à remettre de l'ordre dans leurs finances publiques. Même si notre pays n'est certes pas le plus immédiatement visé, il en est clairement affecté et cette situation pourrait se dégrader davantage si les mesures envisagées ne parvenaient pas à calmer les inquiétudes suscitées par ces deux handicaps.

Comme l'a très clairement montré le rapport du groupe de travail sur la situation des finances publiques coprésidé par MM. Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur, la crise économique que traverse notre pays est certes une crise mondiale, mais elle affecte d'autant plus fortement nos finances publiques qu'elles étaient déjà fragilisées par plus de trente années de déficit ininterrompu.

Extraits du rapport du groupe de travail sur la situation des finances publiques coprésidé par MM. Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur

La dégradation de nos finances publiques est tout autant due à une maîtrise insuffisante de la dépense qu'à des allègements de prélèvements obligatoires décidés parfois à contretemps. De manière emblématique, les périodes de haute conjoncture n'ont pas été utilisées, en France, pour réduire sérieusement les déficits publics comme d'autres nations ont su le faire.

La France s'est ainsi présentée dans cette crise avec des finances publiques fragilisées par trente années de déficits accumulés. Les difficultés économiques actuelles sont venues aggraver encore ces déséquilibres budgétaires, avec un déficit public de 7,5 % du PIB et une dette de 77,6 % du PIB en 2009.

La France se trouve donc aujourd'hui confrontée à des déséquilibres macroéconomiques et budgétaires de grande ampleur, qui ne se résoudront que dans la durée et au prix d'une très grande continuité de nos politiques publiques.

Comme l'illustrent les graves perturbations qui affectent aujourd'hui les marchés financiers, les déficits publics constituent sans doute aujourd'hui un frein au rétablissement de nos économies. Ils suscitent des réflexes de précaution et des inquiétudes. Ceux-ci pèseront durablement sur la demande des ménages et des entreprises si les premiers signes d'un meilleur contrôle des comptes publics ne sont pas rapidement perceptibles. Pour retrouver une croissance économique soutenue¹, le retour à des finances publiques maîtrisées est indispensable.

La période qui s'ouvre appelle donc une réorientation, en profondeur, de la stratégie de la France en matière de finances publiques. Il s'agit de conduire des politiques budgétaires qui contribuent à stabiliser l'économie tout en préservant les intérêts des générations futures.

De telles politiques sont l'invariant de tous les scénarios décrits par le rapport du groupe de travail sur la situation des finances publiques. Même dans le scénario fondé sur un contexte macroéconomique favorable, les efforts à accomplir pour stabiliser la dette publique à un niveau de 90 % du PIB à l'horizon de 2020² appellent la poursuite d'une gestion budgétaire rigoureuse pendant les dix années prochaines, et un effort d'ajustement de l'ordre de 1 % du PIB par an qui nous amènerait à atteindre l'équilibre structurel en 2016-2017, c'est-à-dire une date sensiblement voisine de l'horizon retenu par l'Allemagne (2016).

Les conséquences de cet état de choses sont particulièrement préoccupantes quant aux capacités d'action des gouvernements dans deux domaines essentiels de leurs responsabilités :

- la préparation de l'avenir, y compris face aux défis démographiques et écologiques ;
- la nécessité de conserver quelques marges d'action pour faire face à des retournements conjoncturels inattendus qui, dans un contexte de mondialisation, peuvent être violents, comme l'expérience vient de le montrer.

La propension actuelle aux déficits nous place donc devant l'incontournable nécessité d'un renforcement de notre législation financière. Il en va de même du niveau d'endettement atteint et de la dynamique perverse de celui-ci.

¹ Au-delà d'un soubresaut technique de sortie de crise.

² Alors que la norme est de 60 %.

2. La dynamique perverse de l'endettement

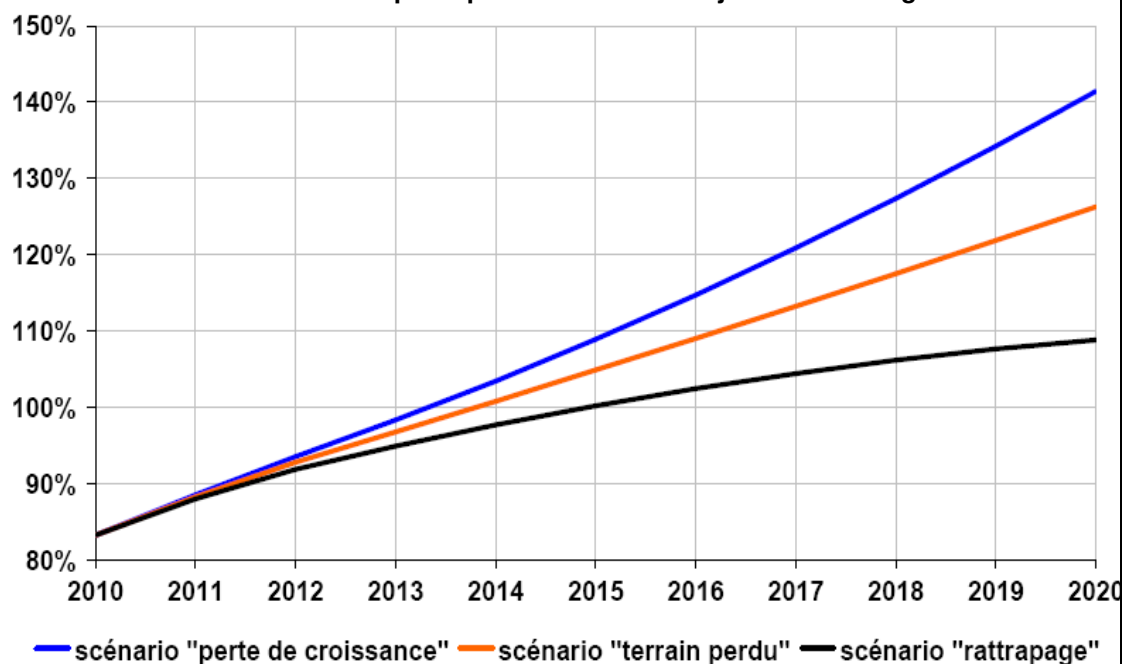
Extraits du rapport du groupe de travail sur la situation des finances publiques coprésidé par MM. Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur

L'évolution de la dette publique en l'absence de mesures d'ajustement en dépenses ou en recettes a, dans un premier temps, été simulée sous trois scénarios alternatifs de croissance :

- un scénario de « rattrapage » où le terrain perdu pendant la crise est intégralement comblé en dix ans, soit une croissance de 2,6 % par an ;
- un scénario intermédiaire, où la croissance est installée à partir de 2011 sur un rythme potentiel de 2 %. Ce scénario correspond à une hypothèse de rattrapage partiel du terrain perdu durant la crise et de croissance potentielle quelque peu affaiblie dans les années suivantes ;
- un scénario bas enfin où, non seulement le terrain perdu ne se rattrape pas, mais où la croissance française est durablement plus faible et n'est que de 1,5 % à partir de 2011.

Ces scénarios stylisés à dix ans illustrent, à partir de règles budgétaires très simplifiées, la dérive qui pourrait affecter les finances publiques françaises sur longue période.

Évolution de la dette publique en l'absence d'ajustement budgétaire



Dans le cas où la croissance française serait durablement affaiblie, l'absence d'ajustement conduirait évidemment à une dérive très forte de la dette publique à plus de 140 points de PIB en 2020. Dans une telle hypothèse d'ailleurs, il paraît peu probable que les taux d'intérêt ne subissent pas de hausse marquée de la prime de risque, conduisant à amplifier la hausse du déficit et de la dette.

Mais même dans un scénario où l'économie française rattraperait progressivement l'intégralité du terrain perdu pendant la crise, la hausse de la dette publique resterait substantielle en l'absence d'ajustement : elle atteindrait alors près de 110 points de PIB.

Enfin, le scénario raisonnablement prudent où la croissance potentielle ne serait pas entamée, mais où le terrain perdu ne serait pas rattrapé, conduirait la dette publique au-dessus de 120 points de PIB, un niveau très risqué qui serait vraisemblablement sanctionné par une hausse des taux d'intérêt bien supérieure à celle retenue dans ces scénarios.

De telles perspectives sont extrêmement préoccupantes. Elles donnent une actualité particulièrement pressante aux diagnostics et recommandations déjà formulés -avant que n'intervienne la dégradation sévère résultant de la crise- par plusieurs rapports, notamment le rapport « Rompre avec la facilité de la dette publique » du groupe de travail présidé par M. Pébereau en 2006. Elles ont amené notre groupe de travail à chercher à identifier avec précision les insuffisances de notre ordre financier qui ont pu y contribuer.

3. Les « chaînons manquants » de notre ordre financier

En dépit de notables progrès introduits, en un très large consensus du Parlement, par l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, puis par la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, les difficultés et les résultats décevants des dernières années ont mis en évidence l'existence d'un certain nombre de « chaînons manquants » dans notre ordre financier.

Le groupe de travail a identifié les insuffisances suivantes :

- manque d'une règle assurant la primauté de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre sur les lois financières annuelles ;

- absence d'un instrument permettant de soumettre aux délibérations et au vote du Parlement nos engagements européens ;
- portée limitée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières ;
- archaïsme des méthodes de prise en compte des fluctuations conjoncturelles ;
- contradiction entre la nécessaire discipline des procédures d'adoption des lois financières et la dispersion des sources d'initiative à leur propos ;
- indétermination de la date à laquelle l'objectif d'équilibre doit être atteint ;
- insuffisance des moyens propres à garantir la sincérité des lois financières ;
- inadaptation des moyens de coordination au service d'une approche globale des finances publiques ;
- vulnérabilité des décisions fiscales et budgétaires aux initiatives ou innovations tendant à les contourner.

Pour faire face à ces faiblesses et insuffisances, le groupe de travail a été saisi de diverses propositions. Les unes reflètent l'expérience des dernières décennies, les avancées réalisées, les lacunes reconnues, la nécessité enfin de donner un contenu concret à l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques ; d'autres sont issues d'une réflexion sur les initiatives constitutionnelles qui se multiplient aujourd'hui à l'étranger. De fait, on peut observer une singulière convergence des recommandations faites à notre pays par les institutions européennes et multilatérales. Elles nous sont ainsi rappelées par la contribution récente de l'OCDE à la Commission pour la libération de la croissance française. Ce texte souligne notamment la nécessité pour la France de :

- définir une stratégie de réduction du déficit des administrations publiques à moyen terme avec une trajectoire explicite et la mettre en application de manière résolue une fois la reprise confirmée ;
- restaurer la crédibilité du processus budgétaire par l'établissement de règles strictes ainsi que par la création d'un conseil indépendant chargé de valider les prévisions de recettes et de dépenses associées aux scénarios de croissance et d'évaluer le respect des règles fiscales ;

- faire porter l'effort d'assainissement des finances publiques sur la réduction des dépenses, notamment en assurant une couverture totale des comptes de la sécurité sociale par la révision générale des politiques publiques (RGPP) et en favorisant la maîtrise de l'évolution de leurs dépenses par les collectivités territoriales ;
- soumettre l'ensemble des niches fiscales à un examen pour en évaluer l'efficacité et la légitimité.

Ces diverses expériences, ces suggestions et ses propres réflexions ont conduit le groupe de travail au consensus décrit en conclusion de l'avant-propos ci-dessus sur un ensemble de recommandations de réformes constitutionnelles et organiques susceptibles de contribuer substantiellement à la modernisation et au renforcement de notre législation financière. L'urgence de leur adoption ne fait guère de doute pour l'ensemble du groupe, à condition qu'elles soient accompagnées d'un ensemble vigoureux de mesures de redressement économique et financier. Leur adoption s'inscrirait dans la droite ligne des réformes, adoptées avec un large consensus parlementaire, en ce qui concerne la LOLF en 2001 et la révision de la LOLFSS en 2005. Cela fournirait une nouvelle preuve de l'importance que les principales forces politiques du pays attachent à la qualité de notre gestion budgétaire et financière.

*

* *

Chapitre I

Instituer une loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques (LCPFP)

Une innovation constitutionnelle permettrait d'apporter une réponse pratique à un certain nombre des principaux « chaînons manquants » identifiés ci-dessus :

1. l'inexistence dans notre législation d'un instrument assurant la primauté sur les lois financières annuelles de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre ;
2. l'absence d'un instrument permettant un vote du Parlement sur nos engagements européens ;
3. l'insuffisante portée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières.

Il s'agirait d'introduire dans la Constitution et au niveau organique les changements nécessaires pour que le Parlement puisse adopter un instrument nouveau : la loi-cadre de programmation des finances publiques (LCPFP).

Ce texte de nature pluriannuelle fixerait, en euros constants, pour chaque année de la période de programmation considérée :

- le plafond du niveau des dépenses de l'État entrant dans le champ de la loi de finances (LF) et le plafond du niveau des dépenses de la sécurité sociale entrant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) ;
- le plancher des recettes de l'État et de la sécurité sociale (dans le champ de la LFSS) résultant de facteurs autres que l'évolution spontanée des produits, notamment les mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires au sens de l'évaluation des voies et moyens annexée à la loi de finances.

Le principe de sincérité impose naturellement que les recettes et les dépenses soient évaluées à champ constant. Tous les effets de mesures de périmètre ou de transfert affectant la neutralité de l'évaluation de ces recettes ou de ces dépenses seraient donc écartés.

L'engagement fixé par le législateur dans la LCPFP s'imposerait aux LF et aux LFSS votées annuellement pendant la durée de la programmation. Cette primauté de la LCPFP sur les LF et les LFSS, dans la hiérarchie des normes, ferait l'objet d'une révision constitutionnelle. Les lois-cadre de programmation des finances publiques seraient ainsi érigées en une nouvelle catégorie de lois qui, de même que les lois organiques, s'imposeraient aux lois financières annuelles. La discussion de la LCPFP interviendrait au printemps et pourrait remplacer l'actuel débat d'orientation des finances publiques.

Pour chacune des années de la période de programmation, il ne serait possible au législateur d'augmenter le plafond du niveau des dépenses ou de diminuer le plancher des mesures nouvelles de recettes prévus par la LCPFP qu'à condition, respectivement, d'augmenter au moins à due concurrence les mesures nouvelles en recettes ou de diminuer au moins à due concurrence le niveau des dépenses. Cette fongibilité entre plafonds des dépenses et mesures nouvelles en recettes permettrait de préserver l'effort global de redressement des finances publiques fixé pour chaque exercice par la LCPFP tout en offrant au législateur une liberté d'utilisation des instruments à cette fin, en dépenses ou en recettes.

Un rapport annexé à la LCPFP détaillerait l'effort structurel et les trajectoires de solde structurel et de solde effectif résultant des engagements pris par le Parlement dans le dispositif de la loi-cadre. Ces éléments doivent en effet figurer dans le programme de stabilité transmis pour la période considérée à la Commission européenne et au Conseil. Le Parlement pourrait ainsi se prononcer sur le programme de stabilité ; pour autant, son engagement ne porterait que sur les éléments dont il a la maîtrise, rassemblés dans le dispositif de la loi-cadre. En cas de dégradation imprévue de la conjoncture, la puissance publique conserverait toutes les marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

Si nos engagements européens sont aussi définis en termes de solde effectif jusqu'à fin 2013, le solde structurel est retenu par la Commission européenne pour apprécier la trajectoire des finances publiques de chaque État-membre en vue de l'objectif de moyen terme qu'il doit viser. Cela confère donc une grande importance aux travaux poursuivis pour qu'une méthode de calcul du solde structurel aussi homogène que possible avec celle retenue par nos partenaires européens soit adoptée.

La trajectoire des comptes de l'ensemble des administrations publiques (évolution des soldes publics¹, de la dette publique, des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires), qui doit figurer dans le programme de stabilité mais inclut des éléments échappant à la discrétion du législateur (comptes des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale hors champ des LFSS), serait donc également retracée dans ce rapport annexé à la LCPFP. Il relèverait de la discrétion du législateur d'inscrire dans le rapport annexé à la LCPFP la date à laquelle l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques mentionné à l'article 34 de la Constitution serait atteint.

Le rapport annexé à la LCPFP contiendrait aussi la norme d'évolution des dépenses de l'État, l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et la norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales², ainsi que la répartition des plafonds de dépenses par mission du budget général de l'Etat, qui figurent actuellement dans la loi de programmation du 9 février 2009. Le rapport annexé exposerait par ailleurs les grands axes de la politique de prélèvements obligatoires (stratégie, mesures...) ainsi que les réformes structurelles mises en œuvre sur la période couverte par la LCPFP, selon la méthode retenue pour les programmes de stabilité.

Une discussion annuelle pourra permettre d'assurer cette cohérence entre rapport annexé et programme de stabilité : les lois-cadre devront être prolongées chaque année d'un an supplémentaire, de même que leurs rapports annexés, qui seront également actualisés afin de préserver une logique de « miroir » avec les programmes de stabilité.

La loi-cadre déterminerait ainsi la portée effective de l'effort de maîtrise des finances publiques décidé par le Parlement pour la période considérée. Sa portée solennelle et les engagements qu'elle traduit impliqueraient qu'elle ne soit pas l'objet de modifications, sauf en cas de changement de majorité parlementaire ou de circonstances exceptionnelles telles que tension internationale impliquant un accroissement majeur de l'effort de défense, récession économique d'une ampleur exceptionnelle³ ou catastrophe naturelle.

¹ Ventilée par sous-secteur : État, Organismes divers d'administration centrale (ODAC), Administrations de sécurité sociale (ASSO), Administrations publiques locales (APUL).

² L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 porte ainsi sur « l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission *Travail et emploi* et par les dépenses du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ».

³ Dans un souci d'harmonisation, la définition de celle-ci pourrait reprendre les termes de la clause d'exception du Pacte de Stabilité et de Croissance.

Les dispositions arrêtées par les LCPFP et l'effort qu'elles retraceraient ainsi pour se conformer à une trajectoire de retour à l'équilibre pourraient être renforcées, tant en recettes qu'en dépenses, si le législateur financier ordinaire -par exemple, mais non exclusivement, à l'occasion de la formation d'un nouveau gouvernement- jugeait possible et désirable d'accélérer la progression vers l'équilibre, c'est-à-dire l'absence de déficit.

Il n'a pu échapper que ce dispositif briderait quelque peu la flexibilité budgétaire dont disposent aujourd'hui le Gouvernement et le Parlement. Ce risque de rigidité a été souligné. Le groupe dans son ensemble a toutefois considéré qu'un cadre renforcé est nécessaire. Il y a, en effet, tout lieu de penser que ce sacrifice temporaire de flexibilité (qui est le prix de la réalisation de l'équilibre à une date certaine) est aussi le prix de la garantie durable de notre indépendance face aux marchés pour la préparation de notre avenir. Il pourrait être décidé qu'il soit revu dès que l'équilibre structurel serait atteint. Il y aura lieu de revoir alors, en effet, quelles dispositions suffiraient pour le maintenir durablement tout en continuant l'effort de réduction de notre endettement compte tenu, en particulier, des évolutions démographiques de notre pays et de notre engagement de faire nos meilleurs efforts pour ramener notre dette publique sous le plafond de 60 % du PIB.

Afin d'assurer la mise en place de ce dispositif, l'article 34 de la Constitution pourrait être ainsi modifié :

« Les lois-cadre de programmation des finances publiques déterminent les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles des finances publiques en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Une loi organique précise le contenu des lois-cadre de programmation des finances publiques, la période qu'elles couvrent et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. »

Par ailleurs, il pourrait être inséré dans la Constitution, après l'article 47-1, un article contenant les dispositions suivantes :

« Le Parlement vote les projets de loi-cadre de programmation des finances publiques dans les conditions prévues par une loi organique. »

Le contrôle du respect de ces dispositions interviendrait comme suit :

- lors de l'adoption des LCPFP, le Conseil constitutionnel vérifierait de plein droit qu'elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des

comptes des administrations publiques figurant au 21^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution et, éventuellement, sur la trajectoire vers la cible d'équilibre fixée par le législateur. La mise en place de ce niveau de contrôle pourrait résulter de l'ajout, à la fin du 1^{er} alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la mention suivante : « **Il en est de même, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique, des lois-cadre de programmation des finances publiques** » ;

- lors de l'adoption des LF et des LFSS, le Conseil constitutionnel pourrait, en application des dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 61 de la Constitution, être saisi de leur conformité à la hiérarchie des normes. Il contrôlerait alors le respect par la LF ou la LFSS déferée des plafonds de niveaux de dépenses et du plancher de mesures nouvelles en recettes posés par la LCPFP en vigueur. La décision du Conseil constitutionnel emporterait les conséquences usuelles - les conséquences d'une censure globale portant par exemple sur l'article d'équilibre de la loi de finances sont réglées par l'article 45 de la LOLF ;
- en cours ou à l'issue de l'exécution des LF et des LFSS, tout écart négatif entre la maîtrise des dépenses et/ou des mesures nouvelles en recettes constatée en exécution et la trajectoire prévue pour l'année considérée par la LCPFP devrait être corrigé et compensé, soit avant le terme de l'exercice (pour les écarts identifiés en cours d'exécution), soit sur les deux exercices suivants (pour les écarts identifiés à l'issue de l'exécution). Cette obligation de rattrapage aurait des effets analogues à ceux d'un compte notionnel de contrôle des déviations, tel qu'adopté par exemple en Allemagne¹.

Sans être absolument indispensable au respect de la LCPFP, un dispositif de compte de contrôle aurait cependant l'avantage de le garantir plus fermement. Sa mise en place mériterait donc d'être étudiée.

En un tel cas, pour un exercice donné, un écart entre la maîtrise des dépenses et des mesures nouvelles en recettes prévue par la trajectoire adoptée dans la LCPFP et la maîtrise des dépenses et des mesures nouvelles en recettes constatée à l'issue de l'exécution reflèterait le fait :

- que les engagements pris par le législateur en début de programmation n'ont pas été intégralement respectés ;

¹ L'Allemagne a mis en place un compte amortisseur, dans lequel sont enregistrés les écarts de l'exécution par rapport à la trajectoire prévue. Si le solde de ce compte notionnel vient à dépasser 1 % du PIB, des mesures correctrices doivent être prises immédiatement (sauf en cas de récession) en vue de l'apurement des écarts stockés dans le fonds, en sus de l'effort de maîtrise des finances publiques à réaliser normalement pour l'année en question.

- et/ou que les dépenses et les mesures nouvelles en recettes n'avaient pas été correctement évaluées au moment de l'adoption de la LF ou de la LFSS.

Ce compte enregistrerait ces écarts. Des mesures correctrices devraient alors être prises en vue de leur apurement, au-delà de l'effort de maîtrise des dépenses et des mesures nouvelles en recettes à réaliser normalement au titre de l'année considérée en conformité avec la trajectoire fixée par la LCPFP en vigueur. Un tel dispositif expliciterait donc l'obligation de respect de celle-ci, dans une logique de responsabilité.

Il devrait être entendu que les corrections nécessaires seraient opérées dès l'année $n+1$. En cas de report d'une partie des corrections sur l'année $n+2$, le Gouvernement devrait apporter au Parlement les justifications de ce retard, et de toutes manières s'interdire un report supplémentaire.

Chapitre II

Conférer une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires

Une des faiblesses majeures de notre législation financière réside dans l'insuffisante discipline des processus d'adoption des mesures fiscales et des mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, en raison de la dispersion des sources d'initiative en ce domaine. Celle-ci met à mal en permanence les articles d'équilibre initialement adoptés. On peut combler cette lacune en conférant, par une disposition constitutionnelle, une compétence exclusive aux lois financières, c'est-à-dire aux lois de finances (LF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), pour l'adoption de toutes les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires.

Pour justifier cette innovation constitutionnelle, le Président et le Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat ont, en particulier, fait valoir les considérations suivantes :

« Une révision en ce sens de la Constitution est une condition de la cohérence des orientations en matière de finances publiques, puisque chaque mesure coûteuse serait appréciée non seulement au regard de ses effets sectoriels mais également sur le solde des administrations publiques.

Elle serait également facteur de hiérarchisation des priorités de l'action publique puisque les mesures sectorielles se feraient concurrence entre elles, toutes ne pouvant être retenues...

Une règle est indispensable. Du choix de la créer ou non dépend clairement la crédibilité de nos intentions. C'est pour nous la clé de l'ensemble du processus. Sans cette règle, le double langage, en d'autres termes l'écart de la parole aux actes, continuera d'être une tentation à laquelle la classe politique ne pourra résister ».

Il a néanmoins été fait observer que cet objectif d'une vision moins éclatée introduit une rigidité pour la discussion par le Parlement de réformes d'ampleur. Le groupe lui a toutefois donné son assentiment.

Cette réforme¹ pourrait consister en une modification de l'article 34 de la Constitution, comme suit :

- **suppression de la mention « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » au 5^{ème} alinéa ;**
- **insertion d'un alinéa nouveau ainsi rédigé : « Dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».**

Sous réserve d'un examen plus approfondi des conditions et des implications de cette extension, cette compétence exclusive pourrait englober l'ensemble des prélèvements obligatoires destinés au financement des politiques publiques entrant dans le champ des LF et des LFSS. Seraient donc incluses les cotisations de sécurité sociale, dont les taux sont aujourd'hui fixés par la voie réglementaire. Ne seraient bien entendu concernées que les cotisations entrant dans le champ de la LFSS, et non les cotisations relevant de l'UNEDIC ou des régimes complémentaires. Cette modification de la ligne de partage entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire soumettrait au vote du Parlement -qui fixe déjà le taux des composantes de la contribution sociale généralisée (CSG) et le taux de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)- des dispositions aujourd'hui laissées à la seule discrétion du Gouvernement. Ce changement devrait évidemment faire l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux.

¹ A laquelle le Gouvernement a choisi d'être tenu sans délai (cf. circulaire du Premier ministre n° 5471/SG du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale).

Chapitre III

Coordonner les contributions des différentes administrations en vue d'une approche globale des finances publiques

Comme il est bien connu, les engagements européens de la France portent sur la réduction du déficit de l'ensemble de ses administrations publiques, à savoir, outre l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)¹ :

- les administrations de sécurité sociale ;
- les administrations publiques locales.

La France s'est engagée à réduire à 3 % en 2013 leur déficit global.

Outre les disciplines budgétaires que l'effort de réduction de ces dépenses implique, l'importance des sommes en cause et des décisions stratégiques qu'elles appellent rend particulièrement souhaitable une vision d'ensemble de cette énorme masse de financements.

1. Rapprocher les projets de lois de finances (PLF) et les projets de lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS)

En 2010, les dépenses consolidées des régimes de base de la sécurité sociale sont estimées à 436 Md€. Ce montant représente plus de 22 % de la richesse nationale et excède largement celui des charges nettes du budget général de l'Etat (322 Md€). Les comptes sociaux sont donc un déterminant premier de la trajectoire de nos finances publiques² ; la maîtrise de celles-ci restera fragile s'ils ne sont pas appelés à y contribuer mieux encore que jusqu'ici.

Or le déficit des régimes de base de l'ensemble des branches de la Sécurité sociale attendu en 2010 est supérieur à 27 Md€. Il n'est couvert que par une autorisation de trésorerie ouverte à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), dont le solde était

¹ La question des ODAC est traitée au chapitre IV.

² C'est ce constat qui a conduit à regrouper au sein d'un même ministère, depuis 2007, la responsabilité de l'ensemble des comptes publics.

de - 24 Md€ au 31 décembre 2009 et devrait atteindre - 55 Md€ à la fin 2010. Sur la période couvrant les années 1998 à 2008 (c'est-à-dire une fois le dispositif des LFSS mis en place¹, et avant l'effet de ciseaux massif lié à la crise actuelle), le déficit cumulé de l'ensemble des régimes obligatoires de base a dépassé 65 Md€.

Le mode actuel d'examen des PLFSS au Parlement conduit à une discussion qui permet difficilement à la représentation nationale et aux citoyens d'obtenir une vision synthétique du niveau et de la structure des prélèvements obligatoires. Or les impositions finançant les organismes de protection sociale s'élèvent à plus de 135 Md€ en 2010.

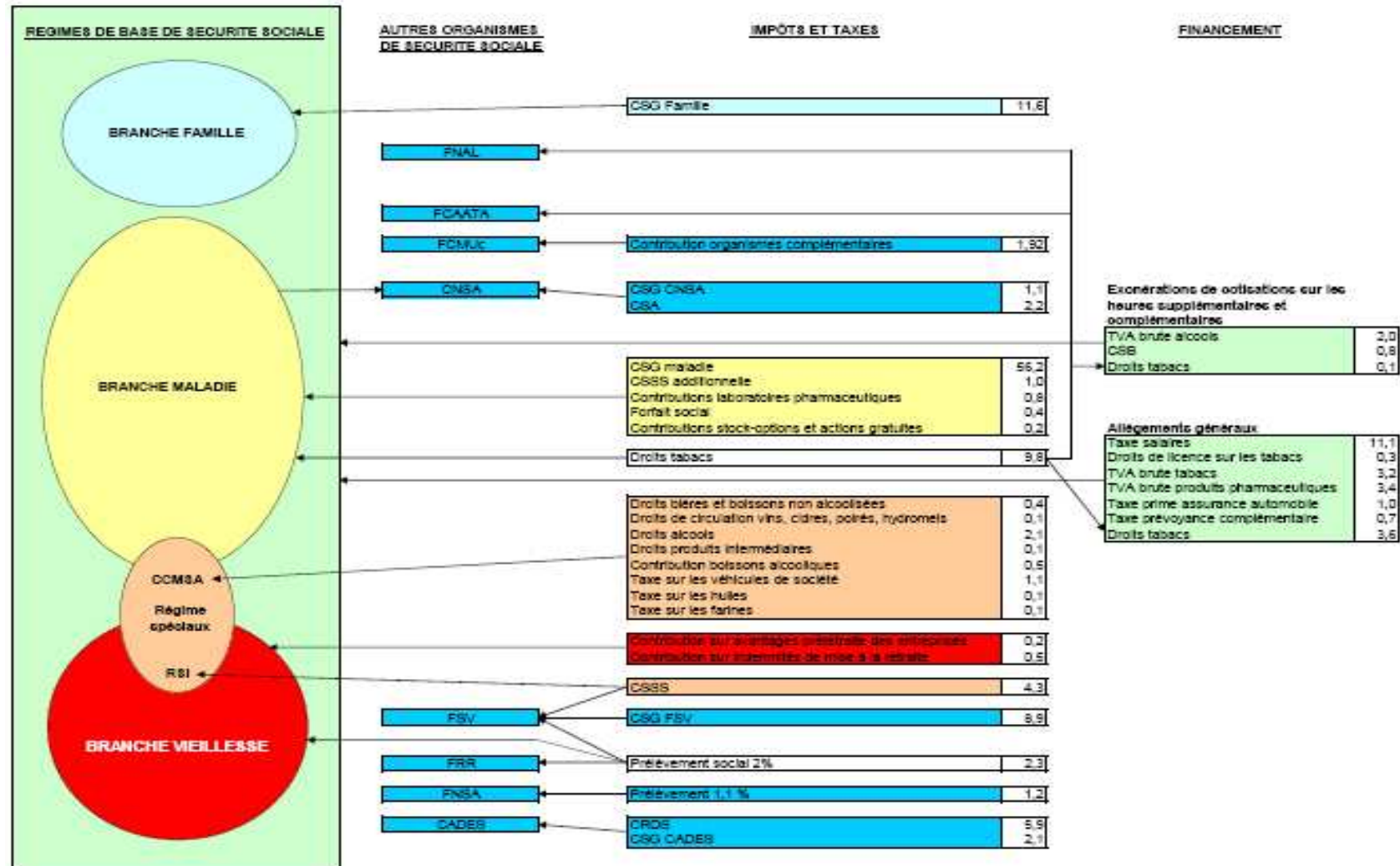
Principales impositions finançant les organismes de protection sociale

Imposition	Montant (Md€)
Contribution sociale généralisée (CSG)	79,8
Taxe sur les salaires	11,2
Droits de consommation sur les tabacs	9,6
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	5,9
Contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S)	4,3
TVA sur les produits pharmaceutiques en commerce de gros (brute)	3,4
TVA sur les tabacs (brute)	3,2
Prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement	2,3
Droits de consommation sur les alcools	2,1
Contribution de solidarité autonomie	2,1
TVA collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées (brute)	2,0
Contribution des organismes de protection sociale complémentaire à la couverture universelle du risque maladie	1,9
Taxe sur les véhicules de société	1,1

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010 « Bilan des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale ».

¹ Pour mémoire, la première LFSS a été adoptée en 1996.

Graphique 1 : impôts et taxes affectés aux organismes de protection sociale



Source : Direction de la sécurité sociale.

Pour tenter de simplifier cette présentation et de parvenir à une meilleure lisibilité des données budgétaires, et tenant compte du fait que l'adoption de la loi-cadre décrite au chapitre I conduira à fixer un montant commun en mesures nouvelles afférentes aux recettes des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, le groupe de travail a esquissé les propositions suivantes, qui complètent la novation institutionnelle décidée en 2007 consistant à unifier la responsabilité des comptes publics dans leur ensemble au sein d'un même ministère :

- le débat sur les prélèvements obligatoires prévu par l'article 52 de la LOLF, qui est aujourd'hui optionnel et ne donne lieu à aucun vote, pourrait être rendu obligatoire, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat ;
- l'organisation des débats parlementaires pourrait être aménagée de manière à permettre un enchaînement des discussions portant sur les volets recettes du PLF et du PLFSS ;
- les autorisations annuelles d'emprunt de trésorerie données par la LFSS à l'ACOSS et à d'autres régimes pourraient voir leur montant plafonné par la LOLFSS, afin de créer une contrainte financière plus directe et plus forte en vue du respect des prévisions de solde.

Le groupe de travail souligne, de plus, la nécessité de mettre à l'étude dans les meilleurs délais les suggestions de renforcement plus marqué de l'encadrement des comptes sociaux décrites en annexe IV, qui ont suscité l'intérêt et l'adhésion de la très grande majorité de ses membres. Il n'était pas possible au groupe de travail, compte tenu de sa composition et des délais qui lui étaient impartis, de mener les consultations nécessaires et de préparer la mise en œuvre de réformes plus ambitieuses.

2. Définir les modalités d'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des comptes des administrations publiques

Les collectivités locales pèsent d'un poids bien moindre que celui de la sécurité sociale dans le déficit global des administrations publiques. La règle d'équilibre de la section de fonctionnement de leur budget joue en cela un rôle important. Il demeure cependant que le montant de l'effort financier de l'État en leur faveur reste fort élevé puisqu'il inclut notamment une cinquantaine de milliards d'euros de

dotations et une vingtaine de milliards d'euros de compensations de dégrèvements et d'exonérations.

Les transferts de responsabilités opérés au cours des dernières années ont cependant soulevé souvent des problèmes complexes et bien des incompréhensions. Il est donc très heureux que les propositions du groupe de travail coprésidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, en préparation de la deuxième session de la conférence sur le déficit, aient beaucoup contribué à clarifier la situation. Ce rapport a démontré la nécessité d'infléchir la dépense locale dans les mêmes conditions que celle de l'État. La dépense locale -en particulier s'agissant du secteur communal¹- a en effet progressé beaucoup plus vite que ne peut l'expliquer la seule décentralisation, en passant de 7,9 points de PIB en 1980 à 11,3 points de PIB en 2008.

Le Président de la République a pu dès lors annoncer que :

- comme le préconise le rapport, les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), seront gelés en valeur à partir du budget triennal 2011-2013 ;
- la péréquation sur les dotations de l'État sera renforcée. En outre, ces dotations seront modulées selon des critères de bonne gestion pour encourager les collectivités locales à réduire leurs dépenses dans les mêmes proportions que l'État. Le Gouvernement étudiera, en lien avec le Parlement et les associations d'élus, les modalités que pourrait revêtir cette modulation ;
- la dynamique des dépenses sociales sera examinée en priorité, notamment dans le cadre de la réforme de la dépendance ;
- les normes réglementaires imposées aux collectivités locales, génératrices de surcoûts, seront davantage encadrées : un moratoire sera appliqué immédiatement sur les normes réglementaires concernant les collectivités locales, en dehors d'éventuelles normes internationales d'application obligatoire. Le rôle de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) sera renforcé. Elle pourra en outre s'engager dans l'expertise du coût de normes existantes, dans le cadre d'une révision générale des normes ;
- d'autres mesures permettront d'accompagner les collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses : en particulier, des outils de comparaison et d'étalonnage des dépenses et des coûts entre collectivités seront mis en place.

¹ Communes et intercommunalités.

Il n'est pas apparu nécessaire au présent groupe de travail d'ajouter, à ce stade, quelque complément que ce soit à ce corps de mesures, issu des discussions du groupe de travail sur les dépenses locales.

Chapitre IV

Protéger les décisions financières contre les initiatives tendant à les contourner

Deux « voies d'eau » dans notre législation financière ont souvent été déplorées, car elles contribuent à remettre en cause plus ou moins subrepticement les équilibres votés par le législateur ou le principe même d'universalité budgétaire. D'ingénieuses méthodes sont apparues pour présenter des mesures qui, le jour venu, se traduiront en dépenses publiques non programmées. Le groupe de travail propose en conséquence que des dispositions soient prises pour améliorer la protection des recettes fiscales et sociales et pour normaliser le financement des opérateurs.

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

Le groupe de travail a souligné la nécessité de renforcer les dispositions visant à limiter les pertes de recettes fiscales ou sociales. Il en est ainsi du respect de la règle de gage lors de la création d'une mesure fiscale nouvelle instaurée par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009. Ce gage devrait être apprécié sur une base annuelle et non à l'horizon de la fin de la période de programmation.

L'adoption des lois-cadre de programmation des finances publiques permettra un tel renforcement : les mesures nouvelles de diminution des recettes devront s'inscrire dans la limite de l'enveloppe prévue pour chaque année par la LCPFP. Tout dépassement devra être gagé sur l'exercice considéré.

L'évaluation du coût ou du rendement pluriannuel d'une mesure de baisse ou de hausse des prélèvements devra être régie par une application rigoureuse du principe de sincérité. Un processus de dialogue contradictoire peut être recherché pour mieux éclairer la prise de décision du Parlement et informer plus justement les citoyens. Il suppose une transparence des critères et des méthodes d'évaluation, afin que puissent notamment être appréciées la rigueur du choix des paramètres et la sensibilité des résultats présentés à la variation de certaines hypothèses de calcul.

Dans d'autres démocraties, le Parlement est mieux outillé en matière d'évaluation. La représentation nationale pourrait ainsi, soit se doter d'une capacité d'expertise propre¹, soit faire appel au coup par coup à des instances d'évaluation externes², afin d'établir un dialogue contradictoire avec le Gouvernement tendant à renforcer la fiabilité et la sincérité des chiffrages de coûts des nouvelles dispositions ainsi que la qualité des études d'impact.

L'amélioration de l'évaluation sera utile *ex ante*, mais aussi *ex post*, en vue d'un réexamen des mesures fiscales et des mesures affectant les recettes de la sécurité sociale une fois observé leur impact effectif. Ce réexamen pourrait prendre place dans un dispositif limitant dans le temps l'application de ces mesures.

2. Limiter le recours à l'emprunt des opérateurs et l'affectation à leur profit de recettes non renouvelables

Le groupe de travail est préoccupé par plusieurs pratiques de contournement des règles de bonne gouvernance posées par la charte de budgétisation³. Elles consistent notamment à permettre à un opérateur de s'endetter alors qu'il n'a manifestement pas une capacité de remboursement propre suffisante, ou à affecter à un organisme divers d'administration centrale (ODAC) des recettes non fiscales existantes ou futures (telles des créances non échues) ponctuelles, conduisant à terme à faire apparaître un besoin de financement non couvert.

Dans notre organisation institutionnelle, l'État émet et gère la dette publique liée à la conduite des politiques publiques ; seules les collectivités territoriales ont également cette capacité, au nom de leur libre administration, ce qui en fait aujourd'hui le premier investisseur public. Il ne peut être question d'étendre cette possibilité aux opérateurs que dans le cadre d'un périmètre clairement défini et d'une régulation appropriée, sous un contrôle strict, particulièrement lorsqu'ils peuvent apparaître aux marchés comme bénéficiaires d'une garantie au moins implicite de l'État.

¹ L'état du droit ouvre au Parlement cette possibilité. Seuls des aménagements à la marge pourraient être nécessaires.

² La France a, à cet égard, la chance de disposer de ressources remarquables d'évaluation des choix publics en matière économique et économétrique.

³ La charte de budgétisation est annexée au rapport sur la dépense publique joint au projet de loi de finances. Elle précise la méthode retenue pour apprécier l'évolution de la dépense de chaque sous-secteur des administrations publiques à périmètre constant. En effet, d'une année sur l'autre, il a pu être décidé de transformer des dépenses budgétaires en dépenses fiscales (par exemple en remplaçant une subvention par un crédit d'impôt) ou d'exclure certaines charges du budget de l'État (en les transférant à un opérateur). Dans un souci de transparence, ces choix budgétaires doivent être neutralisés pour apprécier le respect de la norme de dépense.

Le groupe a donc proposé que de nouvelles dispositions soient insérées dans la LOLF pour déterminer les conditions limitatives dans lesquelles les opérateurs (bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public) peuvent avoir recours à l'endettement : toute souscription d'un emprunt par un opérateur pourrait être soumise à un décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget. La LOLF pourrait également prévoir que les recettes affectées aux opérateurs ne soient que des recettes récurrentes. Seraient ainsi exclus, non point les dotations en capital, mais les mécanismes de titrisation ou de financements innovants équivalents qui apportent une ressource ponctuelle mais laissent subsister un besoin de financement structurel.

Chapitre V

Instituer un dispositif d'alerte rapide devant le Parlement

Afin de contribuer à identifier un éventuel écart significatif entre prévisions et exécution en cours d'année, la Cour des comptes pourrait être invitée, comme elle s'est déclarée prête à le faire, à étendre ses interventions en cours d'exercice. Compte tenu de ses compétences et du calendrier de ses travaux, ces nouvelles interventions pourraient se décliner de la façon suivante, par sous-secteur des administrations publiques :

- s'agissant de l'État, la Cour des comptes doit, en application de l'article 58-4 de la LOLF, produire chaque année un rapport sur l'exécution de l'année précédente, en vue de la loi de règlement. Cette intervention pourrait être l'occasion d'un examen de l'exécution des premiers mois de l'exercice en cours et d'une première analyse des tendances qui pourraient se manifester. La Cour des comptes pourrait jouer ainsi un rôle fort utile de prévention des dérapages et d'alerte ;
- s'agissant de la sécurité sociale, la session budgétaire de printemps au cours de laquelle le Parlement examinerait la LCPFP pourrait intégrer les constats de la commission des comptes de la sécurité sociale qui, au-delà des résultats de l'année précédente, apprécie les premiers résultats de l'année en cours. Elle pourrait aussi prendre en compte les constats plus détaillés du comité d'alerte sur l'ONDAM ;
- s'agissant des collectivités territoriales, les remontées d'information sont insuffisantes pour permettre un constat précis dès le printemps des tendances des premiers mois de l'année, mais la Cour des comptes pourrait se donner les moyens de faire état de premières constatations.

Ces constats et surtout les conclusions qu'ils suggèrent sur le respect de la trajectoire définie par la LCPFP et de l'objectif de moyen terme pourraient être complétés par des recommandations quant aux solutions et à la cohérence des mesures prévues. Il s'agirait ici de poursuivre en l'approfondissant le travail effectué chaque année pour le rapport préliminaire au débat d'orientation des finances publiques, prévu par l'article 58-3 de la LOLF, qui porterait ainsi sur l'exécution de la loi-cadre sur sa durée. Comme ce rapport couvre l'ensemble des finances

publiques, le comité d'alerte sur l'ONDAM pourrait y contribuer, en application des propositions du rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie présidé par M. Raoul Briet.

Il resterait à faire en sorte que les calendriers de ces différentes contributions de la Cour des comptes soient suffisamment harmonisés pour faciliter et donner toute leur efficacité à ses interventions.

Chapitre VI

Garantir la qualité et la sincérité de l'information fournie en appui des délibérations budgétaires

La sincérité est un des principes fondamentaux de notre ordre financier, qui figure désormais au 2^{ème} alinéa de l'article 47-2 de la Constitution. Il est essentiel, en effet, que le législateur en charge de consentir à l'effort budgétaire de la nation se voie fournir l'information la plus exacte possible. Dans un monde globalisé, aussi, où toute économie subit les effets des fluctuations conjoncturelles et des options de politique économique de ses voisins, il est important qu'il puisse appuyer ses délibérations sur des analyses macroéconomiques de la plus haute qualité formulées par des organismes ou des personnes dont la compétence et l'indépendance ne puissent être mises en cause. 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.

Cette nécessité est apparue à un bon nombre de membres du groupe comme particulièrement pressante dans notre pays, dont la qualité de l'information économique du grand public n'est pas la meilleure, et où de trop nombreux débats confus dans le passé et quelques épisodes où l'optimisme des perspectives économiques retenues par les gouvernements a été rapidement démenti, ont créé autour des chiffres d'origine gouvernementale un climat de lourde suspicion. Cet état de choses est regrettable ; il pèse sur le climat général de notre société trop marqué par la défiance. Il altère enfin la qualité d'un des débats les plus importants dans la vie des démocraties. Telle est la raison majeure pour laquelle il apparaît particulièrement nécessaire d'instaurer en France un groupe d'experts de haute compétence et d'indépendance garantie, qui puisse contribuer à combler cette lacune.

Les circonstances invitent à cette réforme : lorsque les citoyens sont appelés à un effort exceptionnel, tout doit être fait pour leur apporter l'information la plus objective sur la situation réelle du pays et les problèmes qu'il rencontre.

En France toutefois, les réticences à l'égard de telles instances indépendantes sont nombreuses et se sont exprimées au sein du groupe de travail. Ces « dispositifs d'expertises » suscitent la méfiance parce

qu'ils peuvent apparaître redondants par rapport aux missions confiées au juge des comptes et entraînent un coût supplémentaire. Une question de légitimité peut être également soulevée à leur égard si leur autorité venait à altérer l'équilibre des instances constitutionnelles, voire à se substituer à elles.

La nécessité cependant, à partir du moment où l'on veut fixer une norme pluriannuelle, de diffuser une information objective devient plus impérieuse. Il faut, en effet, en ce cas éclairer la prise en compte des éléments conjoncturels fluctuants pour vérifier le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre. Notre réforme serait donc incomplète si elle ne comportait la mise en place de ce dernier chaînon.

S'il est estimé que les avantages de cette innovation justifient donc qu'il soit passé outre à ces objections, il conviendra toutefois de veiller à ce que la structure créée ne prête pas le flanc aux critiques évoquées. C'est à la lumière de ces considérations que les principes suivants pourraient être retenus.

Les missions d'un tel groupe consisteraient d'abord à rendre un avis public sur la pertinence des prévisions retenues dans les projets de lois-cadre de programmation des finances publiques et tout projet de loi financière. Ses membres pourraient aussi exprimer un avis sur la conformité et la crédibilité de ces textes et des efforts envisagés pour respecter la trajectoire retenue afin de parvenir à l'équilibre et respecter une trajectoire d'endettement conforme à nos engagements.

Les véhicules pour une telle innovation peuvent être divers, allant de la révision constitutionnelle au décret simple.

Compte tenu cependant de l'importance des missions dévolues à ce groupe, il serait raisonnable que sa création résulte d'une loi.

La composition d'une telle instance devrait être déterminée en fonction des missions qui lui seront finalement attribuées. Le mode de désignation de ses membres pourrait être fixé par une loi organique pour relever du 5^e alinéa de l'article 13 de la Constitution, prévoyant un avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Leur nombre devrait être limité (5 à 7 membres) à des personnalités reconnues pour leur compétence économique, leur indépendance et leur sens de l'intérêt général.

Une autre formule consisterait à composer un comité tripartite rassemblant membres du Parlement, représentants du pouvoir exécutif, et personnalités qualifiées. La présence d'une ou plusieurs personnalités étrangères a également été souhaitée.

D'autres suggestions pourraient être faites. Il serait aussi possible de déterminer la composition du groupe à l'exemple des expériences étrangères reconnues, notamment britannique et suédoise, décrites en annexe V.

Pour éviter tout risque de prolifération bureaucratique, il devrait être entendu que son secrétariat soit très limité en nombre et constitué d'experts de haut niveau mis à la disposition par leur administration d'origine ou par la Cour des comptes, sans création de postes supplémentaires.

La loi -il devrait alors s'agir probablement d'une loi organique- déciderait des différentes garanties d'indépendance exigées de ses membres, y compris l'engagement -éventuellement sous serment- de chacun d'entre eux de s'exprimer en totale sincérité et indépendance. Leurs avis ne lieraient ni le Gouvernement, ni le Parlement, ni le Conseil constitutionnel, mais il est bien clair qu'ils seraient de grand poids et contribueraient considérablement à assainir le climat des travaux budgétaires, tout en offrant au Parlement et au Conseil constitutionnel des éléments de jugement précieux.

Chapitre VII

Déterminer par la loi organique la date du retour à l'équilibre des finances publiques

Tout le sens des travaux du groupe est de hâter le retour ordonné et compatible avec une croissance soutenable à l'équilibre des finances publiques. Diverses considérations évoquées en introduction suggèrent d'ailleurs que cet équilibre est non seulement compatible avec le retour durable à un meilleur taux de croissance, mais qu'il en est la condition. Rien ne doit être négligé en conséquence qui puisse faire percevoir la réalité de cette ambition à l'opinion publique et faciliter l'acceptation par celle-ci des efforts nécessaires à cette fin. Telle est la raison pour laquelle nos partenaires allemands ont inscrit cet objectif en termes structurels dans leur constitution. Le gouvernement fédéral s'est ainsi obligé à atteindre, pour ce qui le concerne, l'objectif d'un déficit limité à 0,35 point de PIB en 2016¹. Une telle disposition, définie en termes structurels pour éviter que les fluctuations conjoncturelles ne conduisent à perdre de vue l'objectif stratégique retenu, présente le grand mérite d'autoriser un jeu parfaitement flexible des stabilisateurs automatiques en phase basse du cycle, et d'éviter les « dérapages » dans l'euphorie des périodes d'expansion, sans que pour autant l'objectif constitutionnel d'équilibre s'en trouve affecté.

Il n'est nul besoin d'insister ici sur l'intérêt, pour notre pays, en termes de coopération européenne, de se doter d'une règle aussi proche que possible de celle qui orientera la politique économique de nos principaux partenaires, d'autant plus que l'instauration de la loi-cadre proposée au chapitre premier prévoit déjà la mise en place de ce qui en serait le cœur : le vote par le Parlement de plafonds globaux des dépenses et de planchers des mesures nouvelles en recettes, dans une perspective pluriannuelle, ce qu'il est convenu de qualifier d'effort structurel. L'essentiel restant à mettre en place pour disposer d'un régime aussi crédible que la règle allemande relève de la définition de la date à laquelle cet objectif d'équilibre devrait être atteint. De plus, la définition de ce terme -et donc de la trajectoire qui en découle par rapport à la situation initiale- serait précieuse, si ce n'est indispensable, pour permettre au juge constitutionnel d'apprécier l'inscription de la loi-cadre et des lois financières dans l'objectif d'équilibre fixé à l'article 34 de la Constitution.

¹ Les Länder doivent pour leur part atteindre l'équilibre structurel en 2020.

Il serait, en effet, très difficile de convaincre l'opinion publique du sérieux de nos efforts de réduction de nos déficits et de notre endettement, si nous n'affichions cette date-pivot. Celle-ci est, d'ailleurs, d'ores et déjà très largement prédéterminée dans sa définition par trois engagements :

- notre engagement auprès de nos partenaires européens de ramener le déficit nominal des administrations publiques à 3% du PIB en 2013 ;
- notre engagement, dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, d'atteindre l'objectif de moyen terme qui prévoit une situation structurelle « proche de l'équilibre ou en excédent » ;
- notre engagement, gravé dans la Constitution, d'inscrire les orientations pluriannuelles de nos finances publiques dans l'objectif d'équilibre.

Il revient évidemment au législateur de fixer cette date. Notons cependant qu'atteindre l'équilibre ne suffira pas, loin s'en faut, à ramener la dette des administrations publiques en dessous du plafond de 60 % du PIB prévu par nos engagements communautaires. Une fois l'équilibre atteint, le Gouvernement et le Parlement ne pourront manquer de réfléchir à la meilleure façon d'adapter le dispositif exceptionnel suggéré par ce rapport, pour :

- préciser les modalités de maintien de l'équilibre, en cohérence avec les stipulations du Pacte de stabilité et de croissance. Celles-ci prévoient, en effet, qu'un État-membre ne peut s'écarter de l'objectif d'équilibre de moyen terme que pour mettre en œuvre des réformes structurelles engendrant des coûts transitoires ;
- déterminer les conditions de réduction de l'endettement de la France compte tenu de ses contraintes démographiques et de l'engagement de situer les perspectives budgétaires sur une pente compatible avec le retour à la norme du Traité de Maastricht.

Le groupe de travail, qui s'est accordé sur le principe de l'inscription dans le rapport annexé à la LCPFP de la date à laquelle l'objectif d'équilibre des finances publiques mentionné à l'article 34 de la Constitution serait atteint, s'est interrogé sur le point de savoir si cette date devrait également figurer dans une loi organique. Dans un cas comme dans l'autre, toute nouvelle majorité pourrait évidemment reconsidérer cette disposition pour traduire les orientations déterminées par le suffrage universel.

CONCLUSION

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de s'assurer en permanence de la qualité des règles qui ordonnent la vie collective. Les circonstances de crise confèrent une urgence particulière à de telles réflexions et aux mesures correctrices qu'elles peuvent suggérer. Le groupe de travail réuni à la demande du Premier ministre a été amené ainsi à mettre en lumière d'importantes lacunes dans notre dispositif de législation financière. Mal identifiables, mais néanmoins contribuant à notre propension aux déficits en temps ordinaire, elles s'avèrent néfastes dans le contexte de forte volatilité conjoncturelle, voire d'instabilité, qui accompagne aujourd'hui la mondialisation. Il est donc essentiel de les combler pour doter notre pays des moyens nécessaires à la réalisation durable de l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques.

Il est urgent d'y parvenir. La France ne peut se résigner plus longtemps au double handicap de déficits persistants et des effets de boule de neige des dynamiques perverses de l'endettement. Les pouvoirs publics se voient ainsi confrontés à un double impératif :

- celui d'atteindre, dans une perspective à moyen terme, l'équilibre des comptes des administrations publiques ;
- celui d'engager aussi une action continue, après qu'aurait été atteint l'objectif d'équilibre, pour ramener notre endettement au-dessous du plafond autorisé par les règles européennes.

Nul ne doute que de tels objectifs vont requérir des changements d'habitudes, une discipline plus ferme et des efforts persévérants sur une longue période. Rien ne doit être épargné qui puisse éclairer ce parcours et y contribuer. C'est en cela que les réformes que le groupe a l'honneur de suggérer trouvent tout leur sens et toute leur urgence. Il y va de notre crédit extérieur, de la diminution de la charge transmise à nos enfants et de la préservation de notre liberté de choix pour la préparation de notre avenir.

Ces propositions ont réuni, pour l'essentiel, un large consensus. Elles fixent des règles qui, sans imposer à une nouvelle majorité politique les choix politiques de la précédente, peuvent s'adapter avec souplesse à la grande diversité des cas de figures politiques et conjoncturels qui pourrait caractériser l'avenir. Elles établissent cependant un cadre rigoureux de progression vers l'objectif d'équilibre. L'horizon pluriannuel retenu laissera au choix des majorités issues des urnes l'option triennale ou quinquennale, voire la succession des deux. Le dispositif de la loi-cadre de programmation offrira au

Parlement l'instrument et l'occasion de se prononcer sur les programmes de stabilité négociés avec les autorités européennes. Sans être un simple décalque des meilleurs dispositifs en vigueur chez nos principaux partenaires, il vise pourtant une efficacité au moins égale.

Au total, en renforçant de la sorte notre cadre de législation financière, le Gouvernement et le Parlement apporteraient aux efforts de redressement exigés par la sortie de crise une contribution essentielle. Bien plus, ils fourniraient une preuve indiscutable de notre détermination à surmonter nos deux principaux handicaps dans l'ordre financier. Accompagnant un plan de redressement énergique du gouvernement, peu d'initiatives pourraient autant que celle-ci contribuer au raffermissement de la confiance, à commencer par celle des Français eux-mêmes dans l'avenir de leur pays.

Telle est la clé d'une croissance durable, dans la justice et l'indépendance.

-*-*-

Annexes

- Annexe I : Lettre de mission du Premier ministre
- Annexe II : Composition du groupe de travail
- Annexe III : Relevé de conclusions de la deuxième session de la conférence sur les déficits du 20 mai 2010
- Annexe IV : Suggestions concernant le regroupement partiel ou total des dispositions des PLF et PLFSS
- Annexe V : Expériences étrangères

Annexe I : Lettre de mission du Premier ministre

Le Premier Ministre

Paris, le 1 MAR. 2010

4 7 6 2

Monsieur le Gouverneur,

Lors de la première session de la Conférence sur le déficit du 28 janvier 2010, le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait que la France se dote d'une règle d'équilibre des finances publiques.

En plus des engagements européens souscrits dans le cadre des traités et du pacte de stabilité et de croissance, le gouvernement a, ces dernières années, introduit plusieurs principes de bonne gestion des finances publiques : il a notamment élargi le champ des dépenses de l'Etat ne pouvant progresser plus vite que l'inflation (règle du « 0 volume »), engagé le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique de l'Etat, limité l'objectif de progression des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM). Ces principes ont été respectés alors même que l'économie française a été confrontée à l'une des plus graves crises économiques depuis la Seconde Guerre mondiale.

Mais ces efforts doivent être coordonnés sous une règle incarnant un objectif macroéconomique clair, l'équilibre des finances publiques. Il s'agit de l'introduire dans notre gouvernance budgétaire d'une manière qui englobe toute la dépense publique.

L'objet de la règle d'équilibre est de rompre avec une trajectoire de finances publiques qui a laissé émerger un déficit public chronique et conduit l'endettement de la France à passer de 20 points de PIB au début des années 80 à plus de 80 points en 2010. Depuis 1974, le budget des administrations de la France n'a jamais été en excédent. Le déficit public moyen a atteint 3 points de PIB sur les trente dernières années.

Dans le cadre du groupe de travail que vous piloterez, vous vous attacherez à proposer quels pourraient être :

- les modalités du fonctionnement de cette nouvelle règle, en veillant à ce que les finances publiques puissent toujours jouer leur rôle de stabilisateur automatique en cas de crise, tout en prévoyant les conditions de retour à l'équilibre à moyen terme. A cet égard, vous vous attacherez en particulier à préciser les moyens de déterminer le solde structurel ;

Monsieur Michel CAMDESSUS
Gouverneur honoraire de la Banque de France
31 rue Croix des petits champs
75001 PARIS

- les moyens de coordination des contributions des soldes de financement des différentes administrations publiques à la règle d'équilibre ;
- le calendrier d'entrée en vigueur des différents aspects de la règle, en tenant compte de l'engagement pris par la France de revenir à 3% de déficit public en 2013 et du temps nécessaire pour résorber notre déficit de manière structurelle ;
- l'instrument juridique permettant de mettre en œuvre cette règle, au plan national ;
- la manière la plus efficace d'assurer le contrôle de la bonne application de la règle, ex ante (en prévision) et ex post (en exécution), et les mécanismes correctifs associés.

Le groupe de travail sera composé de la manière suivante :

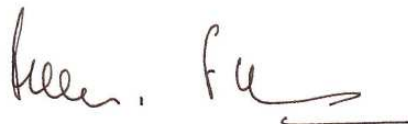
- quatre parlementaires : les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées ou leurs représentants ;
- quatre représentants de l'Etat : le directeur général du Trésor et de la politique économique, le directeur du budget, le directeur de la sécurité sociale, le directeur général des collectivités locales ;
- sept personnalités qualifiées.

Les services des ministères chargés de l'économie et des comptes se tiendront à votre disposition dans l'exercice de cette mission.

Je souhaite que vous puissiez nous remettre un rapport d'étape en avril prochain, afin que celui-ci soit discuté lors de la deuxième session de la conférence sur le déficit. Votre rapport final pourrait être présenté à l'été.

Je vous prie de croire, Monsieur le Gouverneur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,



François FILLON

Annexe II : Composition du groupe de travail

Président

M. Michel Camdessus, Gouverneur honoraire de la Banque de France

Membres

M. Jean Arthuis, président de la Commission des finances du Sénat

M^{me} Claire Bazy-Malaurie, président de chambre à la Cour des comptes, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes

M. Jérôme Cahuzac, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale

M. Benoît Coeuré, directeur général adjoint du Trésor, économiste en chef

M. Jacques Delpla, consultant économiste

M. Jürgen von Hagen, économiste

M. Eric Jalon, directeur général des collectivités territoriales

M. Philippe Josse, directeur du budget

M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale

M. Philippe Marini, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat

M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France

M. Tommaso Padoa-Schioppa, président de *Notre Europe*, ancien ministre des finances italien et président du comité monétaire et financier international du Fonds Monétaire International

M. Pierre-François Racine, président de la section des finances du Conseil d'Etat

M. Charles Wyplosz, professeur d'économie internationale

Annexe III : Relevé de conclusions de la deuxième session de la conférence sur le déficit du 20 mai 2010

Le Président de la République a réuni pour la deuxième fois la Conférence sur le déficit, avec le Gouvernement, les représentants du Parlement et des Collectivités territoriales et les présidents des Organismes de protection sociale.

Le rapport de diagnostic sur la situation des finances publiques établi par MM. Champsaur et Cotis a été rendu public.

Le Président de la République a souhaité que ce rapport soit diffusé de la manière la plus large possible.

1) Le Président de la République a rappelé que la France prendrait toutes les mesures nécessaires pour respecter la trajectoire de finances publiques notifiée dans le Programme de stabilité. Celui-ci fixe le déficit des administrations publiques à 6% du PIB en 2011 et à 4,6% du PIB en 2012.

Cette cible sera respectée en infléchissant simultanément, dès 2011, le rythme des dépenses des trois secteurs des administrations publiques : Etat, collectivités locales, sécurité sociale.

2) Le ministre du budget a rappelé les termes du plan d'économies qui permet de geler les dépenses de l'Etat (hors pensions des agents publics et intérêts de la dette, mais y compris concours aux collectivités territoriales et à l'Union européenne) en valeur sur trois ans.

Ce plan d'économie repose en particulier sur :

- la poursuite du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, qui a d'ores et déjà permis de supprimer 100 000 emplois depuis le début de la législature ;
- la réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'Etat de 10% en trois ans, avec une baisse de 5% dès 2011, grâce aux économies documentées par la révision générale des politiques publiques (notamment sur les achats, les systèmes informatiques, les véhicules ou la mutualisation des concours et des formations...) ;
- le réexamen de toutes les dépenses d'intervention (66 milliards d'euros). L'objectif est de réaliser le même effort que sur les dépenses de fonctionnement, soit 10% d'économies sur la période ;
- l'application aux 655 opérateurs de l'Etat des mêmes règles transversales que pour l'Etat.

Ce plan d'économie trouvera sa traduction dans le second budget triennal dont les grands équilibres seront présentés fin juin au moment du débat d'orientation des finances publiques. Il donnera lieu à une nouvelle phase d'approfondissement de la révision générale des politiques publiques, qui sera présentée dans les mêmes délais au cours d'un Conseil de modernisation des politiques publiques.

Dans le cadre de ce plan d'économie, plusieurs niches fiscales et sociales seront supprimées dès cette année en projet de loi de finances et en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour dégager 5 milliards d'euros d'économies en deux ans.

3) Le rapport du groupe de travail coprésidé par Gilles Carrez et Michel Thénault sur les finances locales démontre la nécessité d'infléchir la dépense locale dans les mêmes conditions que celle de l'Etat. En effet, la dépense locale a progressé beaucoup plus vite que ne peut l'expliquer la seule décentralisation, en passant de 7,9 points de PIB en 1980 à 11,3 points de PIB en 2008.

Le Président de la République a annoncé que :

- comme le préconise le rapport, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, hors FCTVA, seront gelés en valeur à partir du budget triennal 2011-2013 ;
- la péréquation sur les dotations de l'Etat sera renforcée. En outre, ces dotations seront modulées selon des critères de bonne gestion pour encourager les collectivités locales à réduire leurs dépenses dans les mêmes proportions que l'Etat ;
- le Gouvernement étudiera, en lien avec le Parlement et les associations d'élus, les modalités que pourrait revêtir cette modulation ;
- la dynamique des dépenses sociales dans les départements ruraux, dont la base fiscale est limitée et à forte proportion de personnes âgées, doit être traitée par un renforcement de la péréquation. Elle sera examinée en priorité dans le cadre de la réforme de la dépendance ;
- les normes réglementaires imposées aux collectivités locales, génératrices de surcoûts, seront davantage encadrées : un moratoire sera appliqué immédiatement sur les normes réglementaires concernant les collectivités locales, en dehors d'éventuelles normes internationales d'application obligatoire. Le rôle de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) sera renforcé. Elle pourra en outre s'engager dans l'expertise du coût de normes existantes, dans le cadre d'une révision générale des normes ;

- d'autres mesures permettront d'accompagner les collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses : en particulier, des outils de comparaison et d'étalonnage des dépenses et des coûts entre collectivités seront mis en place.

4) Le rapport du groupe de travail présidé par Raoul Briet fournit une panoplie d'outils pour respecter l'objectif de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Les conclusions du rapport Briet sont validées. En particulier :

- le rôle du comité d'alerte, aujourd'hui chargé de signaler a posteriori les risques de dépassement, est étendu. Il se prononcera désormais ex ante sur la construction de l'ONDAM. Il assurera en outre un rôle de veille en continu et remettra dès le 15 avril aux ministres un premier avis sur l'exécution de l'ONDAM de l'année précédente ;
- le seuil de l'alerte, fixé aujourd'hui à 0,75%, sera progressivement abaissé à 0,5% d'ici 2012-2013 ;
- la bonne exécution de l'ONDAM sera renforcée par l'institution d'un comité de pilotage réunissant l'ensemble des directeurs concernés. Ce comité sera régulièrement co-présidé par les ministres chargés de la Santé et des Comptes ;
- les commissions des affaires sociales des deux Assemblées seront informées de ses travaux après chaque réunion co-présidée par les ministres ;
- la qualité du suivi statistique et comptable de l'ONDAM sera renforcée afin de donner au comité de pilotage la possibilité de réagir dans les meilleurs délais face au risque de dépassement ;
- la mise en œuvre de tout ou partie des mesures nouvelles votées dans l'ONDAM sera conditionnée au respect de cet objectif et une fraction des dotations sera mise en réserve, d'une manière qui répartisse équitablement l'effort entre les différents secteurs du système de santé ;
- le taux d'augmentation de l'ONDAM continuera en outre d'être progressivement abaissé pour passer de 3% en 2010 à 2,9% en 2011 et 2,8% en 2012. Pour dégager des économies tout en maintenant une qualité de soins élevée, plusieurs leviers nouveaux devront être mobilisés, en particulier les agences régionales de santé, créées en avril 2010, qui vont permettre d'améliorer le lien entre ville, hôpital et médico-social. Les 150 projets de performance des hôpitaux participeront également à l'atteinte de ces objectifs dans le secteur hospitalier.

Le Président de la République a indiqué qu'au-delà des recommandations du rapport Briet, toutes les mesures d'économies nécessaires seront mises en place pour respecter l'ONDAM de manière systématique à compter de 2010.

5) Le Président de la République a rappelé que la réforme des retraites allait conduire à soutenir l'activité et la croissance et contribuerait à conforter l'équilibre des comptes sociaux sur le moyen terme.

6) Le Président de la République a enfin estimé que le redressement des finances publiques devait être l'engagement de la Nation et s'inscrire dans la durée. Pour cela, il souhaite engager une modification de la gouvernance de nos finances publiques par la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle.

Le Président a demandé au Premier ministre d'engager, avec le Ministre du budget, une concertation avec les partis politiques et les groupes politiques de l'Assemblée Nationale et du Sénat dès la remise du rapport définitif du groupe de travail de Michel Camdessus, qui est attendue à l'été.

La réforme constitutionnelle prévoirait que chaque Gouvernement issu des urnes s'engage juridiquement, pour cinq ans, sur une trajectoire impérative de solde structurel, ainsi que sur la date à laquelle l'équilibre des finances des administrations publiques doit être atteint.

Elle permettrait de soumettre au vote du Parlement les engagements du pays en matière de finances publiques vis-à-vis de ses partenaires européens.

Elle confierait enfin à la loi de finances compétence exclusive sur les dispositions fiscales.

Annexe IV : Suggestions concernant le regroupement partiel ou total des dispositions des PLF et PLFSS

Le groupe de travail a débattu de l'opportunité et de la faisabilité d'un rapprochement du PLF et du PLFSS. Il en résulte deux propositions, de fusion partielle ou totale des deux textes, qui n'ont pu recueillir un accord unanime.

1. Premier scénario : fusionner les parties recettes des PLF et PLFSS

Dans ce scénario, les volets recettes du PLF (1^{ère} partie) et du PLFSS (3^{ème} partie) seraient fusionnés. Cette unité de discussion permettrait de mettre fin au chevauchement partiel de ces textes et d'évaluer directement l'impact global pour les finances publiques des mesures qu'ils contiennent. Elle offrirait au Parlement une vision d'ensemble des recettes pouvant éclairer la décision sur les dépenses. En supprimant un certain nombre de flux Etat – sécurité sociale, elle permettrait un recentrage des débats sur les véritables enjeux ; elle pourrait par ailleurs permettre une simplification et une amélioration de la lisibilité de l'architecture des prélèvements.

Deux soldes distincts seraient toutefois votés, afin d'éviter de mêler les crédits limitatifs de l'Etat et les crédits évaluatifs de la sécurité sociale¹. Les volets dépenses continueraient ainsi à figurer dans deux projets distincts.

La teneur de cette proposition coïncide avec celle de l'amendement déposé par M. Didier Migaud le 19 mai 2008² en vue de modifier l'article 34 de la Constitution dans les termes suivants :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, les lois de finances :

« – déterminent les ressources et les charges de l'État ;

« – déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent le plafond global de ses dépenses.

¹ Une variante de ce scénario pourrait néanmoins consister à prévoir le vote d'un article d'équilibre unique.

² Amendement n° 33 à l'article 11 du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (n°820).

« Les lois de financement de la sécurité sociale, compte tenu des conditions générales de l'équilibre financier déterminé par les lois de finances, fixent ses objectifs de dépenses dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »

L'exposé sommaire des motifs de cet amendement relevait notamment les éléments suivants :

« Au niveau national, la coexistence d'un projet de loi de finances – PLF –, et d'un PLFSS, qui couvrent, à eux deux, 2/3 du champ des finances publiques, induit un débat fragmenté qui rend difficile pour les parlementaires, et pour l'opinion publique, une bonne appréhension de nos finances publiques, notamment en ce qui concerne l'évolution des prélèvements obligatoires.

Les lois organiques qui régissent ces textes reposant sur des principes convergents, il est souhaitable d'approfondir cette convergence et de fusionner l'examen de leurs dispositions relatives aux recettes.

L'inconvénient qui aurait pu en résulter quant à la perte de la logique de solde des comptes sociaux doit être relativisé : en effet, le pilotage exclusivement par le solde annuel se révèle inadéquat puisqu'il conduit à augmenter les dépenses lorsque la recette est excédentaire et à accroître les prélèvements obligatoires lorsque la situation est mauvaise. C'est par un pilotage pluriannuel de la dépense qu'il peut y être remédié.

Les avantages, en revanche, sont évidents : meilleure vision des prélèvements obligatoires, cohérence du débat parlementaire qui verrait la fin du chevauchement des mesures fiscales et sociales ayant une incidence sur le budget de l'État et sur celui de la sécurité sociale.

Seul le plafond des dépenses de la sécurité sociale serait inscrit dans le PLF, à l'article d'équilibre de la sécurité sociale. Les dépenses, de nature différente, essentiellement limitatives en loi de finances, évaluatives en loi de financement de la sécurité sociale, continueraient à figurer dans deux projets distincts.

Cette organisation ne remettrait nullement en cause la participation des partenaires sociaux à la gestion des organismes sociaux ».

Ce scénario a recueilli l'assentiment d'une très grande majorité des membres du groupe de travail. Il n'a cependant pu rassembler son unanimité, d'autant que l'attention a été appelée sur certaines difficultés techniques de mise en œuvre.

2. Deuxième scénario : fusionner les PLF et les PLFSS

Dans ce scénario, les PLFSS seraient, en tout ou partie, fusionnés avec les PLF :

- les dépenses des branches famille et maladie, dont le financement est de manière croissante assis sur la solidarité nationale et qui peuvent être pilotées dans une perspective de court et de moyen terme, seraient intégrées dans le PLF ;
- les dépenses des branches vieillesse et accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP), qui conservent une logique assurantielle forte, feraient l'objet d'un vote autonome, en dépenses et en recettes, et seraient pilotées par leur solde.

L'architecture des recettes serait rationalisée en conséquence : il serait procédé à une substitution entre, d'une part, la fiscalité aujourd'hui affectée aux branches vieillesse et AT-MP, et, d'autre part, à due concurrence, une fraction des cotisations actuellement prélevées au profit des branches famille et maladie. La branche retraite serait, ainsi, exclusivement financée par des cotisations. L'ensemble des impôts de l'actuel PLFSS figurerait au sein du texte regroupant l'actuel budget de l'Etat et les dépenses des branches famille et maladie.

L'article d'équilibre unique adopté par le Parlement présenterait globalement les recettes de l'Etat ainsi que des branches famille et maladie, et distinguerait leurs dépenses. Les dépenses consacrées aux branches famille et maladie seraient, le cas échéant, identifiées dans l'article d'équilibre et en tout état de cause dans la nomenclature budgétaire. L'unicité de l'article permettrait de tirer toutes les conséquences et tous les avantages de la fusion des deux textes (politique des prélèvements obligatoires, arbitrages entre les diverses catégories de dépenses notamment).

Les administrations de sécurité sociale qui n'entrent pas dans le champ des LFSS (en premier lieu l'UNEDIC, mais aussi les régimes de retraite complémentaires) et qui, en moyenne sur longue période, ne sont pas la source principale des déficits de la sécurité sociale¹, resteraient sous la responsabilité des partenaires sociaux qui les gèrent paritairement. Ils ne pourraient donc être concernés que par un objectif de solde, non obligatoire.

¹ Ainsi, l'UNEDIC alterne excédents et besoins de financement en fonction de l'évolution de la conjoncture.

Ce scénario vise la maîtrise des finances sociales par un pilotage de leurs dépenses :

- sur un horizon annuel, par l'incorporation dans la loi de finances des régimes universels, c'est-à-dire des branches de la sécurité sociale dont le fonctionnement est aujourd'hui plus proche de celui des missions de l'Etat que de celui d'un régime assurantiel ;
- sur un horizon pluriannuel, en appliquant à ces postes de dépenses les modalités actuelles de construction du budget de l'Etat (application d'une norme de dépense à la prévision initiale de dépense de l'année $n-1$)¹.

Plusieurs membres du groupe de travail ont toutefois souligné que les changements structurels qu'impliquerait ce scénario ne permettraient pas sa mise en œuvre dans des délais rapprochés. La préparation de celle-ci nécessiterait une phase de concertation appropriée, d'autant plus délicate qu'elle pourrait conduire à redéfinir les grands équilibres du partage de la prise en charge de notre protection sociale.

¹ Le budget de l'Etat pour l'année $n+1$ est construit en appliquant une norme d'évolution de la dépense (actuellement, « zéro volume » sur le champ de la norme, qui se décline en une norme « zéro valeur » hors charges d'intérêts et pensions) au budget voté pour l'année n , et non au budget exécuté. Tout relâchement en exécution doit donc être rattrapé l'année suivante. A l'inverse, dans le système actuel, s'agissant des dépenses d'assurance maladie, l'objectif de dépense fixé en LFSS pour l'année $n+1$ se fonde, non sur les prévisions initiales de dépenses pour l'année n , mais sur une prévision de dépense effectuée en septembre de l'année n . Un dépassement de l'ONDAM est donc (au moins en partie) incorporé dans le niveau de l'objectif de dépense pour l'année suivante.

Annexe V : Expériences étrangères

1. Expérience allemande : mise en place d'une règle limitant le déficit structurel de l'Etat fédéral à 0,35 % du PIB à compter de 2016 et imposant l'équilibre structurel aux Länder à compter de 2020

A la fin des années 1960, l'Allemagne a adopté une règle budgétaire, inscrite à l'article 115 de la Constitution, imposant que le déficit public n'excède pas le montant de l'investissement public brut. Cette règle était toutefois assortie d'exceptions qui l'ont largement privée de portée. En effet, elle ne s'appliquait pas en cas de perturbation de l'équilibre macroéconomique – sans que cette notion ne soit formellement définie.

En conséquence, la règle a fonctionné de façon asymétrique : son application était suspendue en bas de cycle, en raison de cette clause d'exception, tandis qu'en haut de cycle, elle n'imposait pas d'effort d'assainissement budgétaire pour restaurer les marges de manœuvre des autorités publiques. Elle n'a donc pas empêché une progression marquée de l'endettement de l'Etat fédéral, passé de 17,5% du PIB en 1970 à 67,9% du PIB en 2006.

Cette règle a par ailleurs été contestée en raison de son incohérence avec les stipulations du Pacte de stabilité et de croissance. La prise en compte déficiente de la substituabilité entre investissement public et investissement privé par une telle « règle d'or » a également été critiquée. Enfin, il a été souligné que le choix de retenir le niveau de l'investissement public brut comme limite du déficit autorisé conduisait à négliger la dépréciation du capital, ce qui était dépourvu de pertinence économique et pouvait conduire à tolérer un déficit trop élevé.

Les autorités allemandes se sont donc engagées¹ dans la préparation d'une réforme garantissant la capacité de la politique budgétaire à jouer un rôle stabilisateur, par un fonctionnement symétrique à l'échelle du cycle.

Une nouvelle règle a ainsi été adoptée à l'occasion d'une révision constitutionnelle², en août 2009. Elle s'applique à l'Etat fédéral et aux Länder, mais pas aux communes ni aux organismes de sécurité sociale,

¹ Elles y ont été encouragées par le Tribunal constitutionnel fédéral, qui a estimé, en 2007, qu'il fallait « mettre au point des mécanismes qui garantissent le nécessaire équilibre pluriannuel du budget [...]. La définition et la formalisation de règles qui [...] corrigent de façon adéquate la tendance à reporter l'obligation d'équilibre sur les budgets ultérieurs [...] incombent au législateur fondamental qui a la possibilité de changer la Constitution ».

² Quatre articles de la loi fondamentale ont été modifiés : art. 109, 109a, 115 et 143d.

dont la capacité d'endettement est faible. Elle pose les deux obligations suivantes :

- à compter de 2016, le déficit structurel de l'Etat fédéral devra être inférieur ou égal à 0,35 % du PIB ;
- à compter de 2020, les comptes des Länder devront être à l'équilibre structurel.

La cible de solde structurel retenue pour l'Etat fédéral est ainsi proche d'un principe d'équilibre, mais ménage la possibilité de mener des réformes structurelles temporairement coûteuses pour les finances publiques. Cette approche est cohérente avec l'objectif de moyen terme du Pacte de stabilité et de croissance, qui prévoit une situation « proche de l'équilibre ou en excédent » tout en tolérant pour l'ensemble des administrations publiques un déficit structurel inférieur ou égal à 0,5 % du PIB.

Le choix d'une marge de tolérance de 0,35 point de PIB par rapport à l'équilibre reflète également la volonté d'amortir les incertitudes affectant le calcul de la composante cyclique du déficit effectif.

Cette dernière est déterminée par le produit de l'écart de production et de l'élasticité du budget à la croissance. Son mode de calcul traduit également une volonté d'alignement sur les pratiques communautaires :

- l'estimation de la production potentielle est fondée sur la méthode de la fonction de production retenue par la Commission européenne ;
- les stabilisateurs automatiques retenus sont ceux identifiés par le Pacte de stabilité et de croissance (recettes fiscales, cotisations et contributions de sécurité sociale, dépenses publiques liées au marché du travail) ;
- l'estimation par l'OCDE, pour le compte de la Commission européenne¹, de l'élasticité du budget à la croissance à 0,5 a été corroborée par une étude séparée conduite par l'Institut Ifo². Ces travaux ont également conclu que les stabilisateurs automatiques relevaient pour moitié du budget de l'Etat fédéral et pour moitié des finances sociales et locales.

¹ André, C. and N. Girouard (2005), "Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD, Economics Department, Working Paper, No. 434.

² Büttner, T., A. Dehne, G. Flaig, O. Hülsewig and P. Winker (2005), "Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität", expertise pour le compte du ministère fédéral des finances, projet No. 06/05, IFO Institut für Wirtschaftsforschung.

Le solde des opérations financières est exclu du calcul du solde structurel. Ainsi, les recettes de privatisation ne peuvent pas être mobilisées pour faciliter le respect de la règle ; symétriquement, les prêts publics accordés ne dégradent pas le solde structurel et ne compromettent donc pas le respect de la règle.

L'application de la règle peut être suspendue en cas de circonstances exceptionnelles (catastrophes naturelles, situations d'urgence). Les écarts par rapport à la cible de solde structurel sont alors enregistrés dans un fonds *ad hoc* et doivent ensuite faire l'objet d'un plan d'amortissement contraignant.

En temps normal (i.e. hors circonstances exceptionnelles), les écarts constatés, pour le budget de l'Etat fédéral, entre le solde structurel plafond (0,35 point de PIB) et le solde structurel réalisé sont enregistrés sur un compte notionnel de contrôle. Celui-ci joue un rôle d'amortisseur, en absorbant ces écarts, mais seulement dans la limite d'un cumul de 1 point de PIB et en gardant en mémoire les déviations. En effet, dès que le compte présente un solde débiteur à hauteur de plus de 1 point de PIB, des mesures d'apurement des écarts ainsi stockés doivent être prises, dans la limite de 0,35 point de PIB par an et seulement si l'économie est en phase haute du cycle (afin d'éviter un resserrement budgétaire procyclique).

L'existence de ce compte de contrôle doit permettre de s'assurer du respect de la règle lors de l'exécution du budget, puisqu'il est alimenté par les écarts constatés *ex post*. Il est à noter qu'en toute logique, la mesure de l'écart devant être stocké sur le compte de contrôle devrait se fonder sur le calcul de l'écart de production, égal à la différence entre la production effective et la production potentielle. Toutefois, cette dernière ne peut être observée directement ou déterminée objectivement ; elle est susceptible de révisions de grande ampleur. Compte tenu de cette incertitude affectant le calcul de la production potentielle, l'Allemagne a décidé de figer, dès le stade de l'élaboration du budget, le calcul de l'écart de production permettant de déterminer, à l'issue de l'exécution, à quelle hauteur doit être alimenté le compte de contrôle. L'écart de production retenu est ainsi égal à la différence entre la production prévue pour l'exercice en question (même si le PIB effectif s'en écarte) et la production potentielle telle qu'estimée lors de la préparation du budget, sans révision.

Le calcul de la composante conjoncturelle ainsi retenu repose toutefois sur l'hypothèse que l'élasticité du budget à la croissance est constante, ce qui s'est révélé très inexact dans le passé. Ainsi, le compte de contrôle

enregistrera également des fluctuations d'élasticité du budget à la croissance, qui sont de nature cyclique et n'auraient donc pas vocation à y figurer.

A l'occasion de l'adoption de la règle, la surveillance budgétaire a été renforcée par la mise en place d'un conseil de stabilité (institué par l'article 109a de la Constitution, complété par une loi du 10 août 2009) :

- il est composé du ministre fédéral des finances, du ministre fédéral de l'économie et des 22 ministres des finances des Länder ;
- sa fonction exclusive est de suivre l'exécution des budgets de l'Etat fédéral et de chaque Land (lesquels doivent, à cette fin, produire un état régulier de leur situation budgétaire).

Il joue un rôle de comité d'alerte et est chargé de décider des mesures correctrices si nécessaire.

2. Expérience britannique : *Office for budget responsibility*

Extraits d'une note du chef des services économiques de l'Ambassade de France au Royaume-Uni en date du 28 mai 2010

Objet : Mise en place au Royaume-Uni d'un office indépendant sur les questions budgétaires (*Office for Budget Responsibility*).

1- La réduction du déficit est la première priorité du gouvernement de coalition issu des urnes le 6 mai 2010. La mise en place de cet office indépendant fait partie des mesures de confiance annoncées par le nouveau Chancelier de l'échiquier cinq jours après la formation du gouvernement, avec un paquet d'économies à hauteur de 0,4 point de PIB dès 2010 et la confirmation d'un calendrier budgétaire volontariste (budget d'urgence dès le 22 juin, nouvelle programmation triennale des dépenses publiques d'ici l'automne).

La nouvelle autorité indépendante (*Office for Budget Responsibility*, OBR), installée le 17 mai, déterminera le cadrage macro-économique des lois de finances. Elle recevra un mandat du Chancelier de l'échiquier qui rappellera l'objectif de politique budgétaire fixé par le gouvernement (*target for fiscal policy*). A l'occasion de chaque pré-budget (novembre) et budget (mars), l'office appréciera si les projets de loi de finances ont 50% de chances au moins d'atteindre l'objectif budgétaire du gouvernement. Enfin, cet office fera une évaluation du bilan de l'Etat, qui intégrera désormais les coûts associés au vieillissement de la population, le coût des retraites des agents publics et les contrats de partenariat public-privé (PFI).

Le Chancelier de l'échiquier garde la responsabilité de la politique budgétaire. Les services du Treasury continuent de faire des projections économiques et budgétaires officielles. L'office indépendant a désormais un contrôle direct sur ces projections et un accès complet aux chiffres et analyses du ministère des finances nécessaires pour l'exercice de cette responsabilité.

L'office est présenté comme une structure légère. Situé dans les locaux du Treasury, il comprend trois membres expérimentés et travaille depuis quelques jours avec une dizaine d'experts de la principale direction concernée. Il est présidé par un professeur d'économie, Sir Alan Budd, 72 ans, ancien Chief Economic Adviser du Treasury sous les gouvernements conservateurs de 1991 à 1997, ancien membre du comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre devenue indépendante, de 1997 à 1999. Il comprend aussi un économiste de marché, M. Geoffrey Dicks (55 ans, Natwest-RBS) et un ancien budgétaire qui a fait l'essentiel de sa carrière au ministère des finances,

M. Graham Parker (depuis peu à la retraite). Ces personnalités ne sont pas connues du grand public.

L'office travaille sur une base provisoire. Un projet de loi sera prochainement soumis au Parlement. Le Chancelier de l'échiquier n'a pas encore officialisé l'objectif de politique budgétaire du gouvernement, dans l'attente vraisemblablement du budget du 22 juin, ni fixé le mandat de l'office.

[...] La création de l'office permet de répondre aux critiques passées, en s'interdisant de modifier les hypothèses économiques d'une autorité indépendante et en lui transférant la fixation des déterminants du solde structurel (output gap et croissance potentielle), exercice techniquement difficile, inexplicable au plus grand nombre et dont les conséquences sur la trajectoire de réduction de déficit sont potentiellement très importantes.

[...]

3. Expérience suédoise : *Finanspolitiska rådet*

Composition - Extrait traduit de l'article "The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons" rédigé par M. Lars Calmfors, président du Finanspolitiska rådet

« Le conseil est formellement une agence auprès du gouvernement, qui nomme ses huit membres pour un mandat de trois ans. A l'heure actuelle, il compte six universitaires économistes et deux anciens hommes politiques (un ancien ministre des finances social-démocrate et un ancien vice-président du parti modéré). Les membres n'ont pas à détenir la nationalité suédoise : deux des membres actuels sont étrangers – un économiste danois (résidant au Danemark), qui est vice-président du conseil, et un économiste finlandais (résidant en Suède). Le conseil est censé respecter la parité (ce qu'il n'est pas parvenu à faire jusqu'à maintenant : il compte actuellement six hommes et deux femmes). Les activités liées à l'appartenance au conseil viennent s'ajouter aux fonctions professionnelles (le plus souvent universitaires) détenues par ailleurs par ses membres. Le conseil dispose d'un secrétariat limité à quatre personnes ».

Missions - Extrait traduit d'un document de présentation du Finanspolitiska rådet

« Le conseil évalue dans quelle mesure les objectifs de la politique budgétaire du Gouvernement sont atteints. Ces objectifs incluent la soutenabilité de long terme, la cible d'excédent budgétaire, le plafond des dépenses de l'Etat et la cohérence de la politique budgétaire avec la position de l'économie dans le cycle. Le conseil s'assure également que la trajectoire de l'économie est en phase avec une croissance saine de long terme et un haut niveau d'emploi soutenable. Il est également chargé d'examiner la transparence des budgets proposés par le Gouvernement, ainsi que d'expertiser les prévisions économiques et les modèles sur lesquels ils sont fondés. Enfin, le Conseil doit s'efforcer de stimuler le débat public sur la politique économique.

Le Conseil publie un rapport annuel qui doit être présenté au Gouvernement avant le 15 mars chaque année. [...] Le rapport annuel a vocation à être utilisé par le Parlement suédois pour évaluer la politique budgétaire gouvernementale. Le Conseil organise aussi des conférences et publie des documents relatifs à divers aspects de la politique budgétaire ».