

Vers une réforme de la gouvernance des finances publiques

Mots-clés : finances publiques - trajectoire des finances publiques - loi de programmation des finances publiques - lois de finances - procédure budgétaire - maîtrise des dépenses publiques

La LOLF et les lois de programmation des finances publiques ont apporté des améliorations notables à la procédure budgétaire. Mais la poursuite de l'assainissement budgétaire par la maîtrise des dépenses publiques impose une révision des méthodes de gouvernance des finances publiques. Nous publions ci-dessous deux documents fondamentaux sur ce sujet : un extrait du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 et un extrait du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté au Parlement par le gouvernement de juillet 2017.

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques a particulièrement été remarqué pour l'audit des finances publiques demandé par le gouvernement qui y était inclus. Toutefois, les observations et les recommandations de la Cour ont une portée qui va bien au-delà de la conjoncture. Nous reproduisons ici les pages 126 à 136 de ce rapport qui préconise des réformes de la gouvernance des finances publiques : renforcer la portée des lois de programmation des finances publiques et des programmes de stabilité, élargir les domaines couverts par les lois financières, déterminer un objectif pluriannuel de dépenses publiques en valeur, organiser un dialogue inter-

institutionnel sur le cadrage des finances de l'ensemble des administrations publiques.

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le Gouvernement au Parlement en juillet 2017 en vue du débat d'orientation des finances publiques a été largement commenté puisqu'il confirme les orientations du Président de la République et du Premier ministre en matière de dépenses et de recettes et qu'il annonce la trajectoire des finances publiques pour la durée du quinquennat. Mais il comporte aussi des orientations de méthode qui répondent partiellement aux propositions de la Cour des comptes. Nous reproduisons ici la partie de ce rapport (p. 22 à 25) sur les nouvelles méthodes de gouvernance des finances publiques : recentrage de la discussion parlementaire des lois de finances, revalorisation de la discussion de la loi de règlement, concertations dans le cadre des États généraux des comptes de la Nation et de la Conférence nationale des territoires, recentralisation budgétaire de certains fonds et comptes spéciaux, nouvelle gouvernance des investissements publics, cadrage de la masse salariale, encadrement des dépenses de santé et des dépenses fiscales, rétablissement du monopole des lois financières, trajectoire pluriannuelle des recettes publiques.

Michel Le Clainche

■ Une gouvernance des finances publiques à rendre plus cohérente et plus efficace

Extrait du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2017)

Pour être efficace, la maîtrise de la dépense publique doit être menée dans un cadre institutionnel et politique plus cohérent. Depuis 2012, la conduite des finances publiques françaises a été sensiblement enrichie sous l'influence des règles européennes, et, en particulier, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) entré en vigueur en 2013. Le TSCG imposait aux États membres de traduire dans leur droit interne des règles limitant fortement la possibilité d'un déficit structurel des finances publiques, sous la forme de « dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». 15 pays sur les 22 États membres de l'Union engagés par le TSCG ont procédé à une révision constitutionnelle¹. Pour sa part, la France n'a pas modifié sa Constitution, mais a transposé ces nouvelles règles par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui renvoie la fixation des objectifs de soldes structurels et la trajectoire aux lois de programmation des finances publiques. Or, celles-ci n'ont pas de portée contraignante et ne s'imposent pas au législateur financier. Près de cinq ans après la mise en œuvre de ce cadre rénové et à la veille d'une nouvelle législature, la Cour estime que des améliorations peuvent être apportées à la gouvernance des finances publiques, en renforçant la portée et la cohérence des textes financiers, en mettant en place une règle globale en dépenses et en associant davantage les acteurs publics concernés à la maîtrise des finances publiques.

A. Renforcer la portée et la cohérence des textes financiers

Les finances publiques sont régies par de nombreux textes (loi de finances, loi de programmation,

Programme de stabilité) dont la portée est variable et la cohérence d'ensemble n'est pas toujours assurée.

1. Des lois de programmation à la portée limitée

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui portent en particulier l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme (OMT) et fixent la trajectoire pour l'atteindre, n'ont qu'une portée limitée : elles n'ont pas de valeur supra législative et les lois financières annuelles peuvent donc y déroger. De même, le mécanisme de correction automatique, qui doit permettre, en cas de déviation significative, de revenir sur la trajectoire pluriannuelle vers l'OMT, est en pratique peu contraignant. La loi organique, en imposant seulement au Gouvernement, en cas de déviation significative, de justifier les écarts et d'explicitier ses choix, mais pas d'adopter des mesures de correction de la trajectoire de solde structurel, l'a largement vidé de sa substance. De fait, le Gouvernement est libre de répondre par le dépôt d'une nouvelle loi de programmation. Tel a d'ailleurs été le cas en 2014 lorsque le Haut Conseil des finances publiques a constaté un écart important (1,5 point de PIB) à la trajectoire de solde structurel lors de son examen de la loi de règlement de 2013 et déclenché le mécanisme de correction². Le Gouvernement, plutôt que d'adopter des mesures pour revenir à la trajectoire initiale, a choisi de la changer par une nouvelle loi de programmation. En pratique, les engagements en matière de pilotage des finances publiques (plafond portant sur les crédits budgétaires, limitation des dépenses fiscales, plafonnement des crédits d'impôt) fixés dans les programmations pluriannuelles ont été abandonnés au gré des lois de finances annuelles. Alors qu'elles devraient être centrales pour les finances publiques, les lois de programmation ne bénéficient pas d'une attention comparable à celle accordée aux lois financières annuelles lors de la discussion parlementaire. La loi de

¹ Commission européenne, communication from the Commission – The fiscal Compact: Taking Stock, février 2017.

² Conformément à la loi organique de 2012, un mécanisme de correction est activé en cas d'écart important à l'objectif de solde structurel constaté en exécution au moment de la loi de règlement.

programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a été adoptée en moins de deux jours lors de sa première lecture à l'Assemblée nationale et en une journée au Sénat. Dans le même temps, le projet de loi de finances pour 2013 était débattu pour sa seule première lecture pendant près de 20 jours à l'Assemblée nationale comme au Sénat. La pratique a également affaibli la forme prise par les lois de programmation. Si les deux premiers projets de loi comportaient une dizaine d'articles initiaux avant la discussion parlementaire, le dernier projet de loi de programmation contenait 30 articles, soit près du triple.

2. Des programmes de stabilité plus contraignants mais non soumis au Parlement

Même s'ils n'ont pas d'effets directs en droit interne, les programmes de stabilité s'avèrent plus contraignants que les lois de programmation. Ils présentent des projections de finances publiques à un horizon pluriannuel, en s'appuyant sur un scénario macroéconomique détaillé. Ils sont soumis à l'examen de la Commission européenne et à la validation du Conseil européen, et peuvent, pour les pays en situation de déficit excessif, conduire à des sanctions financières en cas de non-respect de la trajectoire.

Même si en pratique aucune sanction financière n'a jusqu'à présent été prise à l'encontre d'un État membre, leur menace, même théorique, contraint les États à tenir compte des recommandations de la Commission. Contrairement aux lois de programmation, les Programmes de stabilité ne doivent pas décliner la trajectoire publique selon les cibles portées par les lois financières (normes de dépenses de l'État, ONDAM, objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, etc.). En revanche, ils doivent décrire et quantifier les mesures prises ou envisagées par les autorités nationales pour respecter les objectifs de finances publiques de l'année en cours et de l'année à venir, tels qu'ils résultent des recommandations prises en mars par le Conseil européen. De ce fait, leur contenu opérationnel est plus important à un horizon de deux ans que celui des lois de programmation. La modification du calendrier des programmes de stabilité, désormais transmis en avril et non plus en décembre comme auparavant, avait pour but que la trajectoire ainsi fixée encadre la préparation des lois financières de l'automne (loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale). En revanche, l'actualisation, chaque année en avril, du Programme de stabilité peut modifier la trajectoire de finances publiques sans conduire pour autant à actualiser la LPFP. Comme les lois financières annuelles, un Programme de stabilité

peut déroger à une loi de programmation, et ce, bien qu'il ne soit adopté que quelques mois après. Cette dernière peut donc être rapidement caduque alors même qu'elle est censée être la pierre angulaire de la transposition du TSCG³. Bien que le Programme de stabilité constitue l'outil de pilotage des finances publiques le plus contraignant, il est paradoxalement celui pour lequel l'expression de la représentation nationale est la plus limitée. Si l'examen des programmes de stabilité par le Parlement était explicitement prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014⁴, le principe d'un débat et d'un vote sur le Programme de stabilité en séance publique au Parlement ne relève désormais que de la décision du Gouvernement et non plus d'une disposition législative. Il arrive que ce débat n'ait lieu qu'en commission des finances des deux assemblées mais sans vote, comme en 2016, ou n'ait pas lieu du tout, comme en 2017.

Compte tenu de leur importance dans le pilotage des finances publiques, les programmes de stabilité devraient faire l'objet, comme les lois de programmation, d'un débat au Parlement suivi d'un vote. Le principe d'un tel vote pourrait être inscrit dans la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. À l'occasion du débat d'orientation des finances publiques en juin ou juillet, le Gouvernement pourrait rendre compte au Parlement des recommandations formulées par le Conseil européen à la fin du semestre « européen ».

3. Des lois financières couvrant imparfaitement l'ensemble des administrations publiques

Les lois de programmation, comme les programmes de stabilité, portent sur l'ensemble des administrations publiques. En revanche, les lois financières ne couvrent qu'une partie de ce champ. Si l'article liminaire des lois de finances mis en place par l'article 7 de la loi organique de 2012 couvre l'ensemble des APU, il est néanmoins dépourvu de caractère normatif. Ainsi, les programmes de stabilité et de croissance transmis à la Commission européenne comportent des engagements en matière de dépenses et de recettes des régimes de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage, qui ne sont pas nécessairement soumis à discussion préalable avec les gestionnaires de ces régimes ni à validation par la représentation nationale. Il en est de même pour les dépenses et recettes des collectivités territoriales : seul le montant de la fiscalité transférée et des dotations de l'État est adopté formellement par la loi de finances.

Comme l'a proposé la Cour depuis plusieurs années, une mise en cohérence des engagements euro-

³ Ce fut par exemple le cas en 2015 lorsque, pour répondre aux recommandations de la Commission européenne, le Gouvernement a présenté dans son Programme de stabilité d'avril 2015 une réduction des déficits publics plus rapide que dans la loi de programmation votée quatre mois auparavant, en décembre 2014.

⁴ Article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 qui dispose qu'à compter de 2011, « le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne [...] le projet de Programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ». Cette disposition a été abrogée par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

péens de la France et du cadre national imposerait que les lois financières couvrent l'ensemble du champ des administrations publiques. Ainsi pourrait être créée une loi de financement des collectivités territoriales et une loi de financement de la protection sociale obligatoire, étendant le champ des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes complémentaires de retraite obligatoires et au régime d'assurance-chômage⁵. Cette réforme nécessiterait une révision des dispositions organiques gouvernant la LFSS. Comme l'a recommandé la Cour dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2014, les tableaux de la loi de financement de la sécurité sociale existant aujourd'hui sur le champ du régime général et des régimes obligatoires de base seraient ainsi étendus à l'ensemble du champ des administrations de sécurité sociale : tableaux d'équilibre, prévisions de recettes et objectifs de dépenses. Ces derniers serviraient par ailleurs de référence lors de l'agrément par le Gouvernement des accords conclus par les partenaires sociaux. De même, la Cour a esquissé dans son rapport sur les finances locales de 2016 les contours d'une loi de financement des collectivités territoriales qui pourrait retracer l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixer pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques. Elle déclinerait l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) par grands postes de dépenses, en intégrant l'impact des « normes » (c'est-à-dire toutes les décisions nationales prises jusqu'à l'année écoulée et qui affectent les finances des collectivités territoriales). Elle comporterait une prévision de recettes tenant compte des mesures nouvelles (transferts et fiscalité locale) adoptées en LFI. À terme, elle pourrait permettre de fixer une norme d'encadrement du recours à l'endettement des collectivités ou un cadre de référence sur l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des administrations locales. Elle pourrait enfin constituer la base d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

Compte tenu des écarts importants constatés entre les prévisions des comptes des collectivités territoriales et les résultats ex post, un suivi infra-annuel de ces dépenses pourrait alors devenir nécessaire. Il pourrait ainsi être envisagé de créer un comité de pilotage et de suivi des dépenses locales, à l'image de celui mis en place pour l'assurance-maladie. Il faudrait, à cet effet, que les remontées comptables infra-annuelles des collectivités territoriales gagnent en précision, celles-ci fournissant aujourd'hui, jusque tard dans l'année, qu'une estimation très imparfaite de leurs résultats définitifs.

B. Fixer une règle en dépenses

1. L'objectif de solde structurel est nécessaire mais doit être complété

Aux termes du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), chaque État doit se doter d'une règle d'équilibre structurel des finances publiques, qui couvre l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques et qui inscrit dans la réglementation nationale l'objectif d'équilibre structurel (l'OMT) comme un objectif à valeur juridiquement contraignante. Pour les pays, comme la France, dont la dette publique dépasse 60 points de PIB, l'objectif d'équilibre ne peut être inférieur à un solde structurel de - 0,5 point de PIB. L'article 1^{er} de la loi organique de 2012 dispose que « la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques » et qu'elle « détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme [...] les trajectoires des soldes structurel et effectif annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale ». La couverture de l'ensemble du champ des administrations constitue un progrès incontestable car elle permet d'appréhender un périmètre large de l'action publique et de neutraliser les transferts de toute nature (de compétence, de taxes, etc.) entre administrations, qui viennent trop souvent fausser la lecture et l'appréciation de la réalité des comptes publics sur des champs plus étroits. Elle est en outre cohérente avec les engagements pris par la France dans le cadre des procédures européennes. Le recours à la notion de solde structurel pour caractériser la trajectoire de finances publiques nationales constitue une avancée importante. Le solde structurel neutralise l'impact de la conjoncture sur le solde effectif : en phase de conjoncture défavorable, les recettes sont en effet pénalisées et les dépenses ne sont guère affectées, voire sont accrues s'agissant des dépenses d'indemnisation du chômage, si bien que le solde public a tendance à se creuser ; inversement, en phase de conjoncture favorable, le solde public a tendance à s'améliorer spontanément grâce au dynamisme des recettes. Piloter les finances publiques par le solde effectif conduit à transformer les fruits d'un dynamisme temporaire de recettes en baisses durables d'impôts ou en hausses durables de dépenses. Ainsi, au cours des trois dernières décennies, les phases de conjoncture favorable se sont traduites in fine par une amélioration du solde structurel de 0,2 point la première année, puis par une dégradation de 0,6 point l'année suivante. À l'inverse, en phase de conjoncture défavorable, piloter les finances publiques par le seul solde effectif pourrait conduire, pour compenser la perte de recettes, à mener une

⁵ Cf. Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre V : les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.ccomptes.fr

politique budgétaire restrictive qui amplifie le creux conjoncturel. En réalité, au cours des trois dernières phases de creux conjoncturel, les pouvoirs publics ont mené une politique budgétaire expansive qui a conduit à une dégradation de 1,7 point du solde structurel. La fixation d'un objectif de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques est donc nécessaire pour garantir la soutenabilité des finances publiques, tout en laissant celles-ci s'adapter à la situation conjoncturelle par le jeu des « stabilisateurs automatiques ». Toutefois, les limites qui s'attachent à l'estimation du solde structurel nuisent à sa clarté. Son calcul repose en effet sur une notion, la croissance potentielle, qui n'est pas observable mais estimée en s'appuyant sur une modélisation économique et des méthodes statistiques. Les méthodes utilisées pour évaluer la croissance potentielle sont donc complexes et son estimation est entourée d'incertitudes et sujette à révisions au fur et à mesure que de nouvelles données sont disponibles sur les tendances sous-jacentes de l'économie.

2. Une règle de dépenses couvrant l'ensemble des administrations publiques

La Cour propose de compléter l'objectif de solde structurel par un objectif de dépenses, portant sur le montant des dépenses en valeur de l'ensemble des administrations publiques. Un tel objectif aurait vocation à être défini en loi de programmation des finances publiques, puis décliné dans l'article liminaire des lois financières (loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale et, le cas échéant, loi de financement des collectivités territoriales); sa réalisation devrait ensuite être examinée dans l'article liminaire des lois de règlement. Le champ des dépenses couvertes devrait être le plus large possible. Même si elles sont sensibles à la conjoncture, les dépenses d'indemnisation du chômage devraient être incluses dans cet objectif. Les charges d'intérêts devraient également y être intégrées même si, à un horizon de trois à cinq ans, elles dépendent essentiellement de l'évolution des marchés financiers et très peu de l'action des pouvoirs publics. En effet, un dérapage significatif de la charge d'intérêts, même dû à une hausse générale des taux d'intérêt, peut remettre en cause la trajectoire souhaitée du déficit et de la dette, ce qui justifie de les inclure également dans l'objectif de dépenses. Pour lui donner toute son importance, il conviendrait de décliner la règle de dépenses en lois de finances initiale et rectificative : l'article liminaire, qui présente aujourd'hui, en vertu de la loi organique de décembre 2012, les seuls soldes effectif et structurel, comprendrait alors également une présentation du niveau des dépenses publiques. Le respect de cet objectif de dépenses serait, enfin, apprécié dans la loi de règlement.

Cette évaluation pourrait être de nature à renforcer le poids politique de ce texte, aujourd'hui beaucoup trop réduit. Un tel objectif de dépenses permettrait ainsi d'ancrer la politique de réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB.

3. Une règle de dépenses pluriannuelle exprimée en valeur, à ajuster en fonction des chocs affectant l'inflation

Se fixer un objectif en valeur, c'est-à-dire en euros courants, permet de rendre lisible la stratégie de finances publiques. Cela ne signifie pas pour autant qu'il doive être fixé immuablement sur l'ensemble de la période couverte par les lois de programmation. Dans le cas où l'inflation est inférieure à la prévision retenue pour bâtir l'objectif, le poids des dépenses dans le PIB se révèle alors supérieur à ce qui était prévu, et donc également le déficit (effectif comme structurel). En effet, les recettes s'ajustant plus ou moins directement à hauteur de 1 pour 1 à l'inflation (élasticité unitaire), leur poids dans le PIB est inchangé. Ces considérations ne sont pas que théoriques. Ainsi la loi de programmation de décembre 2012 était construite sur une hypothèse d'inflation de 1,8 % en moyenne sur les années 2013 à 2015 alors qu'elle ne s'est établie qu'à 0,6 % en moyenne sur ces trois années⁶ : dans une telle configuration, respecter une cible donnée de dépenses en valeur se traduirait, toutes choses égales d'ailleurs, par un surcroît de dépenses et donc de déficit en part de PIB de l'ordre de 2 points au bout de trois ans⁷. Avec la LPFP de décembre 2014, l'écart sur les trois premières années de programmation (2015 à 2017) entre l'inflation prévue et l'inflation constatée devrait être plus faible⁸, mais le respect d'une cible de dépenses fixée en valeur se serait encore traduit par un surcroît de dépenses et de déficit d'environ trois quarts de point de PIB. Par conséquent, si on veut éviter qu'un choc négatif d'inflation entraîne un surcroît permanent de dépenses publiques dans le PIB, il est nécessaire d'ajuster, d'une manière ou d'une autre, les dépenses en valeur aux chocs d'inflation. La meilleure solution consisterait à définir l'objectif en euros courants, mais à ajuster les cibles de dépenses qui seraient inscrites en loi de finances par rapport à celles de la loi de programmation en cas d'écart significatif entre la prévision d'inflation de la LPFP et celle de la LFI.

C. Associer toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques

Il paraît, en dernier lieu, souhaitable de renforcer l'appropriation, aujourd'hui très imparfaite, des objectifs de finances publiques par les acteurs

⁶ Mesurée à partir des prix du PIB, en cohérence avec la définition des objectifs de solde structurel, exprimés en proportion du PIB. Exprimé avec l'indice des prix à la consommation, l'écart est encore plus élevé : 1,4 % au lieu de 1,2 %. ⁷⁵ Et, au cas d'espèce, cet écart ne traduit pas un volontarisme marqué des pouvoirs publics : les prévisions d'automne de la Commission européenne comportaient une prévision très proche de celle du Gouvernement sur l'inflation. ⁷⁶ L'inflation pour l'année 2017 est encore en partie prévisionnelle.

⁷ Et, au cas d'espèce, cet écart ne traduit pas un volontarisme marqué des pouvoirs publics : les prévisions d'automne de la Commission européenne comportaient une prévision très proche de celle du Gouvernement sur l'inflation.

⁸ L'inflation pour l'année 2017 est encore en partie prévisionnelle.

concernés. Les lois de programmation portent des engagements de la France en matière de finances locales et de finances des régimes de protection sociale, mais les gestionnaires locaux et ceux des régimes de retraite complémentaires ou de l'Unédic ne sont pas associés à la définition de ces objectifs. Un dialogue organisé et permanent entre l'État et ces gestionnaires permettrait de partager les éléments de diagnostic sur la situation des finances publiques et la trajectoire visée et d'échanger sur la contribution respective de chacun des acteurs à cette trajectoire. À cet effet, un dispositif du type de la conférence nationale des finances publiques pourrait être réactivé. Cette conférence, réunissant le Gouvernement, des parlementaires, des associations d'élus locaux, des partenaires sociaux, des représentants des organismes de protection sociale obligatoire et de l'administration, avait été créée par décret en 2006⁹. Elle a même été consacrée par l'article 6 de la loi de programmation de décembre 2014 : « Il est instauré une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale »¹⁰. Elle devait se réunir au moins une fois par an. Elle n'a, en réalité,

été réunie que trois fois entre 2006 et 2010. Elle pourrait constituer l'instance au sein de laquelle l'État, en début de processus budgétaire, discuterait avec les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales du cadrage global et pluriannuel de l'ensemble des finances publiques qu'il prévoit de retenir dans le Programme de stabilité et de la répartition de l'effort d'économie. Ce cadrage, qui donnerait lieu à la fixation de la cible de dépenses publiques, serait ensuite présenté au Parlement dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, prévu à l'article 48 de la LOLF. Ce chaînage entre les exercices renforcerait le poids politique de la programmation pluriannuelle. Cette instance de dialogue aurait vocation à être déclinée selon les interlocuteurs. Le rapport de la Cour sur les finances locales d'octobre 2016 recommandait ainsi que la concertation sur la trajectoire de finances locales soit déclinée par grande catégorie de collectivités (régions, départements, communes). Ce processus d'élaboration de la programmation pluriannuelle permettrait de responsabiliser l'ensemble des acteurs des finances publiques et de les impliquer dans les engagements pris devant la représentation nationale et les instances européennes.

⁹ 77 Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006.

¹⁰ Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision sur la LPPF de 2014, que cette disposition législative relevait en réalité du pouvoir réglementaire. C'est donc un décret du 23 décembre 2016 qui a procédé à son abrogation. Un simple décret suffirait à la réactiver.

■ Engager une transformation ambitieuse de l'action publique et rénover nos outils de gouvernance des finances publiques

Extraits du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques préparatoire au débat sur les orientations des finances publiques-juillet 2017

A. Instaurer un nouveau processus de réforme des administrations publiques

Les exercices de réforme de l'État et des administrations publiques qui se succèdent depuis dix ans n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement des comptes publics.

De 2007 à 2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis de documenter des économies centrées sur la masse salariale de l'État sans parvenir à réinterroger le champ de ses missions. L'approche manquait par ailleurs de concertation avec les acteurs concernés, ministères, administrations et citoyens. De 2012 à 2017,

la modernisation de l'action publique (MAP) a eu pour ambition de rénover l'action publique en associant les ministères et l'ensemble des parties prenantes à la réforme mais le portage politique est allé décroissant dès 2014 et les résultats budgétaires ont été très insuffisants. Lancées fin 2014, les revues de dépenses relèvent d'un processus administratif articulé avec la procédure budgétaire visant à documenter des économies mais dont l'appropriation et l'ampleur doivent être renforcées. Les principales fragilités de ces exercices, qui parviennent à identifier des économies potentielles, sont la faiblesse du soutien politique et du suivi de la mise en œuvre des recommandations.

L'atteinte des objectifs de finances publiques nécessite le lancement d'un exercice de réforme d'un type nouveau. Il permettra d'identifier et de mettre en œuvre des réformes structurelles pour diminuer la part de la dépense publique dans le PIB et réinterroger le périmètre de l'action publique. Il sera piloté par le ministre de l'action et des comptes publics avec un cadrage clair, des mécanismes d'incitation efficaces et un soutien politique fort et durable.

En premier lieu, ce programme de transformation de l'action publique doit porter sur l'ensemble des dépenses publiques et des instruments de financement (crédits budgétaires, dépense fiscale...). Par ailleurs, il doit s'inscrire dans une double logique d'efficacité de la dépense publique et d'économies significatives. Ensuite, cette transformation de l'action publique sera déclinée par ministère d'ici le printemps 2018, en associant les usagers, les agents publics et les Parlementaires. Les gestionnaires publics seront pleinement responsabilisés et incités à la réforme : des cibles d'économies strictes et ambitieuses seront fixées aux ministres en contrepartie d'un retour d'une partie des économies mises en œuvre pour des actions ciblées, attribué une fois les économies constatées. Un budget d'accompagnement technique des réformes sera mis en place dans le cadre du plan d'investissement. Enfin, cet exercice bénéficiera d'un soutien politique de haut niveau, sur la durée.

Les évaluations et les réformes seront portées prioritairement sur les politiques pour lesquelles d'importantes marges d'efficacité sont identifiées. Ces premières thématiques prioritaires seront arrêtées dans le courant de l'été 2017. En parallèle des mesures transversales relatives à la maîtrise de la masse salariale des trois fonctions publiques ainsi qu'à la rationalisation de l'organisation territoriale des administrations publiques seront proposées.

B. Améliorer durablement la gouvernance des finances publiques

1. Un nouveau mode de discussion des textes financiers

Le Gouvernement a engagé un profond renouvellement de ses méthodes de travail autour de trois exigences : exemplarité, collégialité et efficacité. Dans cet esprit, d'importantes innovations ont été apportées à la préparation des textes financiers en vue notamment de davantage responsabiliser les administrations publiques.

Une trajectoire des finances publiques, stable et lisible, sera arrêtée pour les cinq années à venir. Les ministres, chacun dans leur domaine de

compétences, seront appelés à inscrire leur action dans la trajectoire ainsi définie et, en particulier, à proposer et mettre en œuvre les mesures d'économies nécessaires au respect de cette dernière.

La réussite de la rénovation de la procédure budgétaire implique la pleine association du Parlement à cette démarche. En particulier, une réflexion sur les modalités d'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale par les assemblées sera engagée. En ce sens, la discussion des textes financiers gagnera à être recentrée sur les principales mesures et orientations proposées en matière financière afin de renforcer la lisibilité et la clarté des débats. Cette évolution permettra au Parlement de consacrer davantage de temps, d'une part, à l'examen des autres textes législatifs et, d'autre part, à ses fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Dans le cadre de la discussion parlementaire, le lien entre les volets recettes des différents textes financiers serait renforcé.

Les prérogatives du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation seraient ainsi accrues. Conformément à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'examen du projet de loi de règlement du budget de l'année écoulée doit devenir une étape fondamentale de la procédure budgétaire. Elle permettra de garantir un suivi de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et de réaffirmer le rôle du Parlement en matière d'évaluation de la conduite des politiques publiques, notamment selon une logique de performance. À ce titre, les ministres seront pleinement mobilisés pour répondre de leurs résultats devant le Parlement.

L'engagement conjoint du Gouvernement et du Parlement est indispensable à la réussite d'une discussion financière vertueuse, soucieuse de l'efficacité de l'action publique et de son évaluation.

2. Des instances plus efficaces pour mieux contrôler collectivement l'évolution de la dépense publique : états généraux des comptes de la Nation et conférence nationale des territoires

Les « états généraux des comptes de la Nation » auront permis de dire la vérité sur la situation des comptes publics, première étape pour pouvoir mener les réformes courageuses dont notre pays a besoin. La répartition de l'effort sur les dépenses publiques entre sous-secteurs nécessite un pilotage global, mais les cadres institutionnels actuels ne permettent pas d'associer suffisamment certains acteurs. C'est en particulier le cas des collectivités territoriales mais aussi des partenaires sociaux pour les régimes qu'ils gèrent (Unédic, Agirc-Arcco). Il convient donc de mobiliser de nouveaux outils pour garantir le partage

de la responsabilité en matière de trajectoire de finances publiques. Les états généraux des comptes de la Nation réuniront ainsi régulièrement au cours du quinquennat l'ensemble des parties prenantes dont la mobilisation aux côtés du Gouvernement est essentielle au sérieux budgétaire : les parlementaires, les représentants des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, les partenaires sociaux mais aussi les personnes engagées sur ce sujet dans la société civile.

Au-delà de ces états généraux, l'association spécifique des collectivités territoriales à la stratégie de redressement des comptes publics et aux questions qui les concernent se fera dans un cadre renouvelé : la conférence nationale des territoires. En garantissant la libre administration des collectivités territoriales, le mode de relation entre l'État et les collectivités territoriales doit être repensé. Si le partage de l'effort est nécessaire, il convient d'en faire évoluer la méthode dans le cadre d'une concertation avec les collectivités territoriales qui permettra d'aboutir à des engagements réciproques. Une conférence nationale des territoires réunira ainsi tous les six mois, autour du Premier ministre, les associations d'élus, de collectivités et l'État. L'objectif est de sceller un véritable Pacte de confiance couvrant l'ensemble des enjeux propres aux collectivités. Cette conférence nationale des territoires s'articulera autour de cinq engagements que sont :

- l'adaptation pragmatique de l'organisation territoriale aux réalités locales ;
- la garantie d'une décentralisation assumée ;
- la mise en œuvre d'un pacte financier responsable pour la mandature pour donner de la visibilité aux collectivités sur leurs ressources ;
- la lutte contre les fractures territoriales ;
- l'engagement en faveur de la transformation numérique et écologique des territoires afin de favoriser l'innovation.

Cette conférence doit constituer le lieu d'échanges privilégié entre l'État et les collectivités territoriales sur toute la durée du quinquennat ; elle permettra de suivre la mise en œuvre et les résultats issus du Pacte de confiance.

3. Des instruments de gouvernance renforcés au service de l'intérêt général

Un mouvement de recentralisation sur le budget général de l'État des outils extra-budgétaires existants sera engagé. Un certain nombre de recettes affectées, de fonds sans personnalité morale et de comptes spéciaux seront rebudgétisés, afin que chaque ministre ait les moyens de piloter pleinement la politique dont il est chargé et d'en rendre compte au Parlement de façon transparente.

La gouvernance des investissements sera renforcée. Le processus de décision en matière d'investissement public, qui a pu connaître quelques évolutions positives ces dernières années (par exemple dans le domaine hospitalier, avec le COPERMO), sera modernisé avec des étapes de validation explicites et interministérielles s'appuyant davantage sur l'analyse socioéconomique. Un recensement des projets (« pipeline ») sera mis en place pour mobiliser les cofinanceurs extérieurs et accélérer la réalisation des projets prioritaires.

Les dépenses de masse salariale des administrations seront mieux encadrées. Des évolutions auront lieu afin de donner plus de souplesse et de marge de négociation à différents niveaux. Les collectivités locales pourraient dans ce cadre bénéficier, dans une logique de responsabilisation, d'une autonomie et d'une participation aux décisions plus importante que celle dont elles bénéficient à l'heure actuelle.

L'évolution des dépenses d'assurance maladie sera fixée sur 5 ans : la tenue de ces objectifs s'appuiera sur un suivi régulier et un nouveau plan ONDAM – prenant le relais de celui de 2015-2017 – sera élaboré pour programmer les efforts d'économie de chaque secteur et les inscrire dans une stratégie durable de modification du système de soins. La LPFP présentée à l'automne au Parlement définira la trajectoire pluriannuelle de l'ONDAM, qu'elle confortera comme levier de maîtrise de la dépense avec des règles de gestion et de gouvernance renouvelées. Plus largement, elle présentera des mesures permettant d'atteindre le retour à l'équilibre de la sécurité sociale à l'horizon 2020.

La gouvernance fiscale et sociale sera réformée, avec notamment l'élaboration d'une doctrine d'emploi des dépenses fiscales et des exonérations sociales. Celle-ci devra compléter les règles encadrant la dépense fiscale inscrites en LPFP. En outre, le monopole des lois financières pour les dispositions fiscales et sociales sera rétabli. Enfin, afin de lutter contre l'instabilité de la norme fiscale et de donner de la visibilité aux contribuables, le séquençage des différentes mesures en recettes prévues par le Gouvernement sera affiché dans la LPFP. ■

Pour consulter l'intégralité du rapport de la Cour des comptes et du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-des-finances-publiques-0>

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/DOFP/DOFP_2018_Tome_01.pdf