

**COMMISSION POUR
L'AVENIR DES FINANCES
PUBLIQUES - DOCUMENTS
PRÉPARATOIRES**

Mars 2021

**Pièce jointe n° 3 : Évolutions
possibles du cadre juridique des
finances publiques**

SOMMAIRE

PIECE JOINTE N° 3 : ÉVOLUTIONS POSSIBLES DU CADRE JURIDIQUE DES FINANCES PUBLIQUES.....	1
1. LA DEFINITION D'UNE NORME EN DEPENSES PLURIANNUELLE ET SA DECLINAISON DANS LES DIFFERENTES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	1
1.1. La définition juridique d'une norme en dépenses.....	1
1.1.1. <i>L'instauration d'une « orientation pluriannuelle » en dépenses...</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'évaluation du respect de la norme en dépenses et l'identification des mesures de correction à apporter.....</i>	<i>2</i>
1.2. La déclinaison de la norme en dépenses.....	4
1.2.1. <i>La norme en dépenses du budget de l'État et des opérateurs....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La norme en dépenses dans le champ social.....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>La norme en dépenses des administrations locales.....</i>	<i>7</i>
1.2.1. <i>Un plancher de « dépenses d'avenir » transverse aux administrations.....</i>	<i>8</i>
2. LA REFONTE DE LA GOUVERNANCE PAR LA CREATION D'UNE INSTITUTION BUDGETAIRE INDEPENDANTE ET PAR LE RENFORCEMENT DU DEBAT PARLEMENTAIRE.....	9
2.1. La création d'une institution budgétaire indépendante de prévision et d'alerte en matière de finances publiques.....	9
2.2. Un débat plus transparent, un Parlement aux prérogatives accrues	11
2.2.1. <i>Le calendrier parlementaire.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Transparence et évaluation.....</i>	<i>12</i>

Cette annexe a vocation à fournir des éléments de traduction au plan juridique des grands principes d'évolution du cadre de gouvernance des finances publiques recommandés par la commission pour l'avenir des finances publiques.

Elle n'engage par les membres de la commission.

Elle se concentre essentiellement, mais pas uniquement, sur l'aménagement des dispositions des trois lois organiques régissant le cadre des finances publiques : la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP).

Les propositions d'évolution concernent deux principaux aspects :

- ◆ La construction d'une norme en dépenses pluriannuelle ;
- ◆ L'évolution de la gouvernance institutionnelle des finances publiques.

1. La définition d'une norme en dépenses pluriannuelle et sa déclinaison dans les différentes administrations publiques

1.1. La définition juridique d'une norme en dépenses

1.1.1. L'instauration d'une « orientation pluriannuelle » en dépenses

La LOGFP, qui régit le contenu des lois de programmation des finances publiques (LPPF) a transposé (à l'article 1^{er}) la règle d'or prévue à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Cette règle d'or repose sur le pilotage des trajectoires **de soldes structurels** des comptes des administrations publiques et sur **l'effort structurel** à réaliser au titre de chacun des exercices de la période de programmation définie (d'une durée minimale de trois années civiles).

Le pilotage chaque année de la trajectoire des déficits structurels se traduit annuellement dans **un article liminaire** de la loi de finances (ou des lois de finances rectificatives et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale) : l'article liminaire présente un tableau de synthèse retraçant chaque année l'état des prévisions **de solde structurel et de solde effectif** des administrations publiques (article 7 de la LOGFP)

En matière de dépenses, la LOGFP oblige la LPPF à présenter spécifiquement (article 2) :

- ◆ un montant maximal pour les crédits du budget général de l'État et les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ;
- ◆ et l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ;

Enfin, la LOGFP prévoit, mais cela reste facultatif, que les LPPF peuvent comporter des orientations ou des règles relatives à l'encadrement des dépenses de tout ou partie des administrations publiques (article 4), charge aux LPPF de les définir.

La mise en place d'une norme en dépenses applicable aux comptes de l'ensemble des administrations publiques n'est donc pas obligatoirement prévue par la loi organique. En conséquence, pour imposer une norme en dépenses comme élément d'orientation et de suivi des finances publiques, il conviendrait de réécrire l'article 2 de la LOPGFP afin de prévoir la définition d'une orientation pluriannuelle en dépenses (ou norme en dépenses).

Cette norme en dépenses s'appliquerait alors à toutes les administrations publiques et ne porterait que sur les dépenses primaires (c'est-à-dire nette des charges d'intérêts). Elle pourrait être définie en milliards d'euros, pour des raisons de lisibilité, et en pourcentage d'évolution¹.

La LOPGFP pourrait également prévoir que la LPFP illustrerait chaque année de la période de programmation **l'effort annuel des dépenses, en milliards d'euros.**

Enfin, pour s'assurer de la poursuite de l'objectif d'équilibre des finances publiques, la LOPGFP pourrait aller plus loin et prévoir que la croissance des dépenses prévues dans la norme en dépenses soit toujours inférieure ou égale à la croissance des recettes publiques prévue sur la période de programmation.² Ainsi, pour s'assurer d'un tel engagement, **la LPFP pourrait ainsi en parallèle mettre en évidence l'évolution prévisionnelle des recettes publiques** (prélèvements obligatoires et autres recettes) sur la période de programmation, et définir la ventilation de ces recettes entre les différentes administrations publiques. Elle pourrait être complétée également d'une **présentation de l'ensemble des dépenses.**

1.1.2. L'évaluation du respect de la norme en dépenses et l'identification des mesures de correction à apporter

Sans modification constitutionnelle, la norme en dépenses qui serait établie par la LPFP ne pourra s'imposer de façon juridiquement contraignante aux lois financières annuelles. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification* » des articles 34 et 47 de la Constitution (cons. 21 de la décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012).

Dès lors, il a jugé que l'article liminaire, qui figure désormais dans les lois de finances afin de faire le lien avec la programmation pluriannuelle sur l'ensemble des administrations publiques (article 7 de la LOPGFP), n'a été admis que dans la mesure où il a « *pour objet d'assurer l'information du Parlement* » (cons. 22). Le commentaire souligne à cet égard que « *cet article liminaire n'aura qu'une valeur informative, au titre d'un cadrage prévisionnel* ».

Le cadre organique pourrait toutefois s'assurer que les lois financières s'inscrivent bien dans les objectifs de la norme en dépenses fixés par la programmation pluriannuelle.

¹ Le choix d'une norme en volume plutôt qu'en valeur conduirait à éviter de faire reposer le respect de la norme sur les hypothèses d'inflation. Une norme en valeur ajouterait donc un aléa supplémentaire.

² La croissance des recettes dépend de la croissance du PIB et de l'évolution des prélèvements obligatoires.

Ainsi, pour assurer le suivi annuel de la norme en dépenses, **l'article liminaire de la loi de finances pourrait être complété pour retracer l'évolution de la norme en dépenses dans l'ensemble des administrations publiques**. Cet article liminaire pourrait ainsi devenir une partie liminaire, affichant désormais l'évolution de la dépense par rapport aux engagements pluriannuels (et non seulement le suivi du solde structurel et effectif).

Concrètement, une manière d'assurer le suivi de ces orientations pluriannuelles consisterait à justifier dans cette partie liminaire l'écart entre l'effort prévu en loi de finances et l'effort nécessaire pour tenir la norme en dépenses prévue dans la LPFP. Cela pourrait ainsi passer par **le vote d'un « compteur des écarts »**, à savoir une comptabilité notionnelle qui mettrait au crédit ou au débit de chaque année l'écart entre l'effort en dépenses souhaité par les orientations pluriannuelles et l'effort effectivement constaté. Cela donnerait plus de poids au respect chaque année de la trajectoire pluriannuelle.

De la même manière, **les rapports annexés aux lois financières décrivant les prévisions financières** (prévus à l'article 50 de la LOLF et au I de l'article LO.111-4 du code de la sécurité sociale) pourraient être complétés pour assurer l'évaluation et le suivi du respect de la norme en dépenses. Ces rapports annexés aux lois financières pourraient ainsi identifier clairement les raisons expliquant les écarts et redéfinir chaque année la trajectoire prévisionnelle de la comptabilisation de ces écarts par rapport à l'orientation pluriannuelle initialement prévue.

Pour s'assurer du respect de la norme, **un mécanisme de correction** pourrait s'appliquer pour le suivi de la norme en dépenses et l'identification des mesures permettant de s'assurer de son respect. Lorsque des écarts seraient constatés dans l'appréciation des orientations pluriannuelles en dépenses, le Gouvernement exposerait alors les raisons de ces écarts. Il devrait alors présenter les mesures de correction envisagées à l'occasion du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (article 48 de la LOLF)³. Il conviendrait de définir les conditions dans lesquelles le mécanisme de correction s'appliquerait (en cas d'écart trop important), afin de conserver un pilotage de la dépense qui reste pluriannuel.

Enfin, la mise en place d'une clause de sortie ou d'une clause d'adaptation de la norme en dépenses serait nécessaire. L'application de la norme en dépenses et le recours au mécanisme de correction pourraient en effet être remis en cause en cas de circonstances exceptionnelles, faisant référence, comme pour le TSCG, à des *« faits inhabituels indépendants et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique »*. Cela pourrait correspondre par exemple à la comptabilisation d'une récession économique (un recul du PIB pendant deux trimestres consécutifs).

En l'état, la construction d'une norme en dépenses dans le droit interne, et ses mécanismes associés, ne serait pas contradictoire avec les exigences européennes, mais elle apporterait un autre éclairage par rapport aux dispositions de l'article 3 du TSCG sur l'évolution et le suivi des soldes structurels. Cela reviendrait à superposer un nouveau dispositif à l'armement prévu par les textes européens.

³ Le mécanisme de correction actuel est toutefois peu opérant car il ne peut intervenir qu'ex post, une fois l'écart à la trajectoire pluriannuelle constaté. Le renforcement de la surveillance de la trajectoire de dépenses pourrait se faire à l'occasion de l'examen de l'article liminaire des lois financières, comme le propose la Cour des comptes.

1.2. La déclinaison de la norme en dépenses

1.2.1. La norme en dépenses du budget de l'État et des opérateurs

Dans le champ de l'État et de ses opérateurs, la définition d'une norme en dépenses au niveau organique devrait conduire à intégrer l'ensemble des dépenses du budget de l'État et de ses opérateurs. Seule l'exclusion des dépenses qui sont par nature non pilotables serait autorisée : la norme en dépenses devrait ainsi conduire à exclure les charges d'intérêt ainsi que la contribution de la France à l'UE, dont le montant est défini par les engagements européens.

L'objectif de la déclinaison de cette norme dans le budget de l'État est de parvenir à **un pilotage plus unifié des dépenses au sein de l'État et de ses opérateurs** et de renforcer ainsi les principes d'universalité et d'unité de la dépense.

Cela supposerait les évolutions suivantes :

- ♦ le renforcement de ces principes pourrait se traduire par une suppression des comptes spéciaux (articles 19 à 24 de la LOLF)⁴ et des budgets annexes (articles 16 et 18)⁵, qui conduisent à une fragmentation importante du budget, incompatible avec une vision consolidée. En effet, certains comptes spéciaux ou budgets annexes ne sont utilisés que pour isoler et « sanctuariser » des recettes et/ou des dépenses, sans réelle justification ;
- ♦ l'affirmation d'un pilotage unifié par la dépense et qui évite la fragmentation implique de limiter l'affectation des taxes au sein de la sphère État, au profit de la généralisation d'un financement par dotations budgétaires. Il pourrait donc être envisageable d'ancrer le principe d'interdiction complète de l'affectation d'imposition de toute nature à des tiers (fonds, opérateurs) autres que les collectivités locales et la sécurité sociale ;
- ♦ le développement d'une vision davantage pluriannuelle du budget de l'État de son exécution pourrait aussi conduire à proposer chaque année des plafonds indicatifs de dépenses sur trois années glissantes pour chaque mission ou programme. En contrepartie, une plus grande responsabilisation de la trajectoire pourrait passer par l'augmentation en budgétisation de la réserve pluriannuelle de précaution et de la réserve pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour mieux couvrir les événements impondérables (par exemple les opérations militaires extérieures) ;

⁴ Les comptes spéciaux retracent diverses opérations ne figurant pas au budget général (env. 239 Md€). La mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF de l'Assemblée nationale indiquait ainsi en 2019 que certains comptes d'affectation spéciale (CAS) sont « *plutôt utilisés pour sanctuariser des dépenses en leur affectant des ressources pérennes, ces dépenses ne différant pas, par nature, des dépenses retracées dans le budget général* ». Plusieurs rapports récents (Milolf, Cour des comptes) recommandent une rationalisation des comptes spéciaux.

⁵ Les budgets annexes (env. 2Md€) permettent d'affecter à certains services les recettes qu'ils génèrent par leurs activités marchandes. De nombreux rapports (Cour des comptes, mission d'information sur la LOLF de l'Assemblée nationale) ont constaté leur caractère obsolète, peu justifié voire irrégulier et ont recommandé leur suppression.

- ◆ enfin, la multiplication des niches fiscales et sociales constitue un point de fuite important. Afin de renforcer leur pilotage, les mesures suivantes pourraient être intégrées en loi organique : renforcement du monopole des lois financières dans la définition des niches, bornage dans le temps de l'ensemble des niches⁶, évaluation obligatoire de toute nouvelle niche qui ferait l'objet d'une prorogation, établissement d'un programme pluriannuel d'évaluation des niches fiscales et sociales, voté par le Parlement.

En contrepartie d'un pilotage pluriannuel renforcé, une plus grande liberté et une responsabilisation des gestionnaires serait prévue :

- ◆ l'obligation, de nature organique, de définir des **contrats pluriannuels** entre les principaux directions et opérateurs et le ministère des comptes publics : pour que ces contrats aient du sens et puissent se déployer dans le temps, il serait par ailleurs recommandé de stabiliser les périmètres ministériels et d'éviter qu'ils ne changent en cours de mandature. En cas de dérapage une année donnée, les mécanismes contractuels pourraient prévoir des mécanismes de « rattrapage » les années suivantes. À l'inverse, ces mécanismes pourraient prévoir qu'une direction ou un opérateur plus vertueux puisse conserver une partie des crédits « surnuméraires »⁷ ;
- ◆ la suppression au plan juridique de certaines règles de gestion, qui contraignent la gestion de manière infra-annuelle (schéma d'emploi annuel et fongibilité asymétrique, notamment) et peuvent avoir pour effets indirects d'augmenter les dépenses pluriannuelles (ex : la règle du schéma d'emploi, qui peut conduire à externaliser, pour un coût parfois plus élevé, ou encore certains partenariats publics privés qui se sont traduits par des coûts *in fine* plus importants pour le service public⁸).

1.2.2. La norme en dépenses dans le champ social

En déclinaison de la norme en dépenses, la LOPGFP pourrait également indiquer spécifiquement **un objectif pour les dépenses sociales**.

Actuellement, l'article 2 de la LOPGFP prévoit seulement que la LPFP fixe l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il conviendrait donc d'aller plus loin dans le périmètre visé, afin que la norme en dépenses couvre l'ensemble des prestations sociales actuellement financées par les différentes administrations publiques (celles financées par l'État, par les ASSO et par les collectivités locales).

⁶ Depuis 2014, les LPFP prévoient déjà un bornage dans le temps des niches fiscales. Il s'agirait donc de « consacrer » ce principe en loi organique.

⁷ Dans une logique de responsabilisation et de simplification, le contrôle du respect de ces contrats pluriannuels devrait relever en première approche des ministères eux-mêmes. Cela permettrait en outre aux ministères et ministres de mieux intégrer la contrainte budgétaire et donc d'amorcer un changement culturel. Ce suivi pourrait ainsi être effectué par les directions des affaires financières (DAF) des ministères, en lien avec les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), voire par des structures hybrides rassemblant les DAF et les CBCM, conformément aux annonces du dernier comité interministériel pour la transformation publique (février 2021).

⁸ Cf. Le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les partenariats publics privés (2012) évaluait que plus de la moitié des projets de l'État financés en PPP étaient motivés prioritairement par des motifs budgétaires (notamment un contournement des normes budgétaires annuelles), avec un risque avéré de surpayer un investissement sur le long terme et d'investir dans des projets sur-calibrés.

L'appréhension globale des politiques de protection sociale est actuellement rendue difficile du fait de cette fragmentation. Des dépenses de protection sociale ne sont aujourd'hui pas du tout intégrées dans le débat parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). En particulier, l'assurance chômage tout comme les régimes de complémentaires ne sont pas suivis dans les lois financières. La discussion parlementaire sur les dépenses sociales est partagée entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale sans grande clarté.

Il pourrait ainsi être proposé de faire de la LFSS le lieu de discussion, de prévision et d'évaluation de la protection sociale. À cette fin, ce texte pourrait ainsi mentionner le niveau de dépenses prévues pour l'ensemble de la protection sociale en intégrant, les dépenses sociales qui échappent aujourd'hui au cadre des LFSS (l'assurance chômage et tous les régimes de retraite obligatoire⁹) sans pour autant changer la gouvernance à laquelle participent les partenaires sociaux.

La LFSS ne faisant que voter des objectifs de dépenses, et non des crédits limitatifs, une identification des prévisions financières de ces régimes pourrait se faire dans les agrégats financiers qui sont votés. Cette vision d'ensemble invite toutefois à l'association de tous les gestionnaires en vue d'atteindre un objectif partagé (cf. conférence nationale des finances publiques).

Dans un objectif de clarification et de pilotage global des dépenses sociales, il conviendrait par ailleurs de transférer dans le champ de la LFSS les prestations sociales actuellement financées par l'État (par exemple, l'AAH, la prime d'activité, l'AME ou bien les aides au logement). Une telle clarification faciliterait nettement les discussions parlementaires, aujourd'hui trop découpées entre les deux lois financières en matière de solidarité.

Enfin, l'identification en LFSS des prestations financées par les collectivités territoriales (RSA, APA, PCH) se pose également, dans la mesure où l'autonomie des collectivités locales est un principe constitutionnel qui doit être respectée. Des pistes pour identifier les dépenses sociales des administrations locales dans les lois financières peuvent être proposées, soit en votant directement les objectifs de dépenses de ces prestations sociales, soit *a minima* en les suivant dans des rapports annexés aux lois financières¹⁰.

Sur cette base, **la LOLFSS pourrait également prévoir un article liminaire dans les LFSS**, cohérent avec celui des lois de finances, assurant le suivi de l'objectif de dépenses sociales, et déclinant cet objectif dans les différents risques sociaux.

Dans ce cadre, l'ONDAM pourrait s'inscrire dans le cadre d'un **objectif de dépenses publiques de santé**, ce qui conduirait à intégrer plus rigoureusement un suivi du déficit des hôpitaux et non plus des seules dépenses de l'assurance maladie (alternativement, un suivi de la situation financière des hôpitaux pourrait être renforcé dans les annexes).

⁹ Ce qui implique de supprimer le CAS Pensions et de renvoyer aux dispositions de droit commun de la sécurité sociale le financement des pensions de retraite des fonctionnaires (normaliser le taux employeur, notamment).

¹⁰ La question de l'identification dans les comptes de la sécurité sociale des prestations d'autonomie des collectivités locales s'est posée à l'occasion de la création de la branche autonomie. À ce stade, une annexe consacre une vision consolidée de l'effort national des politiques d'autonomie, intégrant donc les dépenses des départements. D'autres schémas plus intégrateurs ont été évoqués par les rapports de Laurent Vachey et de Dominique Libault (une analyse juridique spécifique a été produite par Nicolas Polge), afin de voter directement les dépenses de prestations d'autonomie des collectivités territoriales en tant qu'elles concourent au financement de la sécurité sociale.

Le solde global de la sécurité sociale serait bien toujours suivi, en particulier pour les risques de nature contributive dont le pilotage par un équilibre des recettes et des dépenses reste pertinent. Ce serait le cas des branches retraite, accident du travail et maladies professionnelles (AT-MP) et du risque chômage. Pour les autres dépenses sociales plus universelles (maladie, autonomie, famille, pauvreté) l'identification de sous-soldes n'apparaît pas fondamentale en tant que telle pour leur pilotage, et en conséquence les règles en matière d'affectation des recettes pourraient être considérablement simplifiées : **un fond global de financement** pourrait ainsi être identifié pour rassembler les financements des branches maladie, autonomie et famille ainsi que des prestations luttant contre la pauvreté.

L'objectif d'équilibre de la sécurité sociale, tout comme l'objectif d'équilibre global des finances publiques¹¹, est mentionné dans la Constitution¹², la LFSS devant voter des recettes, des dépenses et donc un solde d'après l'article 34 de la Constitution.

L'articulation de cette exigence d'équilibre avec la définition d'un objectif de dépenses sociales rend d'autant plus nécessaire **la fixation de règles immuables et stables en matière d'affectation de recettes vis-à-vis de l'État**.

Pour cela, il conviendrait, à un niveau juridique adapté :

- ♦ de restreindre de façon numérique le nombre de taxes affectées (40 taxes actuellement), ou de réserver l'affectation fiscale à des recettes ayant par nature un lien avec l'objet de la politique sociale (CSG, forfait social, taxes comportementales et accises, taxe sur les produits pharmaceutiques ou les contrats d'assurance) ;
- ♦ de déterminer une règle d'affectation immuable et non ajustable annuellement de recettes de TVA (attribuer **X pt de TVA** à la sécurité sociale) ;
- ♦ de consacrer au niveau organique la règle de compensation par l'État des exonérations de cotisations et contributions sociales et de responsabiliser les ministères concernés par ces niches en budgétisant ces financements.

1.2.3. La norme en dépenses des administrations locales

Un objectif global de dépenses des collectivités territoriales serait voté en LFPF et cet objectif pourrait être modulé selon les différentes strates de collectivités territoriales et/ou leurs contraintes spécifiques pour prendre en compte les différences de santé financière et de situation démographique et socio-économique.

Son pilotage devrait reposer sur une logique de contractualisation, garantissant les recettes en cas de maîtrise des dépenses de fonctionnement et prévoyant des reprises financières en cas de dépassement des plafonds de dépenses, selon la logique des contrats de Cahors.

Les contrats de Cahors pourraient ainsi être étendus dans un nouveau pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, dont l'institutionnalisation pourrait être prévue au niveau organique. La logique de ce nouveau pacte financier serait la suivante :

¹¹ Article 34 : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par les lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

¹² Article 34 : Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

- ◆ les contrats garantiraient une trajectoire de dotations de l'État prévisible sur la période de programmation des finances publiques, en contrepartie d'un plafonnement de la croissance des dépenses de fonctionnement ;
- ◆ les contrats pourraient désormais couvrir le plus grand nombre possible de collectivités territoriales (le seuil actuel de 60 M€ qui permet de couvrir 66 % des dépenses de fonctionnement des collectivités pourrait être abaissé) ;
- ◆ les contrats pourraient être étendus plus largement aux budgets annexes, voire aux syndicats des collectivités territoriales concernées ;
- ◆ le suivi des engagements serait différencié par catégories de collectivités pour tenir compte de leurs spécificités ;
- ◆ enfin, un suivi des objectifs pluriannuels de recours à l'emprunt et du stock de dettes pourrait être réalisé pour les collectivités sous contrat et par types de collectivités.

1.2.1. Un plancher de « dépenses d'avenir » transverse aux administrations

Si la définition d'une norme en dépenses pluriannuelle doit permettre une plus grande rigueur dans le suivi des objectifs de dépenses, ces objectifs chiffrés ne traduiraient cependant que très imparfaitement la qualité des choix qui seraient pris, notamment au regard de l'efficacité de la dépense sur la croissance économique de long terme et du soutien à des défis d'avenir.

Le cadre organique pourrait ainsi prévoir, au sein de la norme de dépenses, **la fixation d'une orientation pluriannuelle des « dépenses d'avenir », transverses aux administrations.**

Si la définition de cet agrégat pourrait être soumise à de multiples interprétations économiques ou politiques, il paraît potentiellement pertinent d'y intégrer les dépenses suivantes :

- ◆ **certaines dépenses vertes** : le cadre organique pourrait ainsi prévoir une orientation pluriannuelle des dépenses vertes, c'est-à-dire des dépenses ayant un impact favorable sur l'environnement. Conformément à l'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le Gouvernement a annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2021, un rapport sur « l'impact environnemental du budget ». À partir de la grille d'analyse qui a été définie, le montant des dépenses vertes de l'État peut désormais être analysé et suivi. Il pourrait être intéressant d'identifier dans la LPFP un objectif pluriannuel de dépenses vertes, et à l'inverse, de se fixer un objectif de réduction des dépenses ayant un impact défavorable sur l'environnement. Cet exercice pourrait être rendu obligatoire pour l'ensemble de nos finances publiques ;
- ◆ **les dépenses du programme d'investissements d'avenir** : cela conduirait à prévoir un suivi spécifique des dépenses conduisant à des investissements à haute valeur ajoutée et utile à la croissance. Une labellisation de ces investissements serait réalisée dans le cadre du pilotage par le secrétariat général pour l'investissement. À l'inverse, il n'est pas recommandé de suivre l'investissement en tant que tel dans la mesure où cette notion purement comptable est restrictive et qu'il y a par ailleurs des dépenses de fonctionnement qui sont elles aussi à haute valeur ajoutée ;

- ◆ **les dépenses favorables à la valorisation du capital humain** : l'agrégat des dépenses d'avenir pourrait ainsi contenir des dépenses d'éducation, de formation professionnelle et de recherche qui constituent des composantes essentielles de l'investissement dans le capital humain.

Enfin, afin de rendre lisible la répartition des dépenses par grandes fonctions, une classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) a été élaborée par l'OCDE et sert à identifier et comparer entre pays les dépenses affectées à chacune des politiques publiques. Si cet outil ne peut pas se concevoir comme un instrument de pilotage, une meilleure mise en évidence de cette classification permettrait de renforcer la lisibilité par fonction des dépenses, sans préjudice de l'organisation des administrations publiques. **Il pourrait donc être pertinent de disposer, à l'occasion des lois de règlement, d'une lecture des dépenses publiques et de leurs évolutions selon leur fonction, selon la classification COFOG.**

2. La refonte de la gouvernance par la création d'une institution budgétaire indépendante et par le renforcement du débat parlementaire

2.1. La création d'une institution budgétaire indépendante de prévision et d'alerte en matière de finances publiques

Le renforcement de la gouvernance des finances publiques passerait par **la création d'une institution budgétaire indépendante dotée d'un mandat ambitieux et de moyens en propre**, sur le modèle de l'*Office for Budget Responsibility* (OBR) au Royaume-Uni ou du *Congressional Budget Office* aux États-Unis.

Dans ce cadre, il pourrait être proposé de créer au niveau organique une nouvelle instance en remplacement du Haut conseil aux finances publiques, chargée des prévisions et ayant un rôle d'alerte en matière de finances publiques, et qui répondrait au statut d'une institution indépendante. La structure d'un établissement public lui permettrait notamment de disposer d'un budget propre, de déroger à l'obligation d'emploi de fonctionnaires et de recourir à du personnel de droit privé.

Le mandat de cette institution budgétaire serait considérablement élargi par rapport au HCFP et aligné sur les missions pouvant être attribuées aux institutions budgétaires indépendantes existantes dans les autres pays. En particulier :

- ◆ **l'institution budgétaire se verrait confier évaluation de la soutenabilité budgétaire à long terme ; elle aurait la responsabilité de produire de façon indépendante des prévisions macroéconomiques et de finances publiques.** Ces prévisions devraient intégrer différents scénarios macroéconomiques¹³ et présenter des trajectoires de dépenses et de recettes toutes administrations publiques¹⁴, de déficit et de dette. Le Gouvernement serait toujours en capacité de réaliser ses propres prévisions, mais devrait expliciter les raisons pour lesquelles il s'écarter de celles de l'institution budgétaire¹⁵ ;

¹³ En faisant varier les hypothèses de croissance du PIB, d'inflation et de taux d'intérêt sur la dette souveraine.

¹⁴ Les trajectoires de dépenses pourraient également être présentées par sphères : État et ses opérateurs, administrations locales, protection sociale.

¹⁵ Dans un schéma alternatif et qui ressemble au cadre pratiqué actuellement, l'institution budgétaire pourrait simplement s'assurer du réalisme de ces prévisions et valider les estimations et hypothèses prises par le

- ◆ **l'institution budgétaire réaliserait les analyses de soutenabilité de la dette et donc les prévisions macroéconomiques de long terme.** Cette compétence est aujourd'hui peu présente dans les instances actuelles et il conviendrait que la nouvelle institution soit chargée chaque année d'un rapport évaluant la soutenabilité de la dette au regard des déterminants budgétaires et économiques. Dans ce cadre, l'institution budgétaire serait notamment chargée d'évaluer l'environnement macro-économique de long terme (croissance potentielle, taux d'intérêt) et d'étudier la sensibilité de la trajectoire de dette aux hypothèses macro-économiques ;
- ◆ **l'institution budgétaire serait chargée du suivi de l'exécution de la trajectoire de finances publiques par rapport à la norme en dépenses pluriannuelle** et de l'identification des risques d'écart à la trajectoire en cours d'année. **Elle serait chargée du respect des engagements européens** et notamment de l'activation du mécanisme de correction du TSCG. Elle aurait un rôle de comité d'alerte dans le respect de la norme en dépenses et en cas d'écart des trajectoires par rapport aux règles européennes ;
- ◆ **l'institution budgétaire serait chargée de l'évaluation préalable de l'impact des réformes à impact financier proposées par le Gouvernement ou, sur option par le Parlement,** à la fois l'impact financier à moyen terme (horizon 5 ans) et l'impact sur la croissance potentielle (coefficient multiplicateur) ;
- ◆ L'institution budgétaire aurait enfin la responsabilité de veiller à la cohérence entre la trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques et les lois de **programmation pluriannuelles sectorielles**. Il y a actuellement une obligation de conformité en LPPF.

Compte tenu de cet ensemble de missions, la nouvelle institution budgétaire se substituerait au HCFP, ce qui suppose une évolution du cadre organique. Dans le champ social, une articulation serait à définir (dans les liens d'autorité, dans les missions, dans les modalités de nomination des dirigeants ou dans la vérification de la cohérence des travaux) avec les structures qui ont déjà pour mandat la constatation de la situation et la réalisation de prévisions financières: c'est spécifiquement le cas de la Commission des comptes de la sécurité sociale et du comité d'alerte de l'ONDAM, ainsi que du COR et du HCAAM dont une partie du mandat traite des prévisions financières.

Au sein de l'institution budgétaire, des formations spécifiques, selon les dépenses publiques étudiées pourrait être prévue (protection sociale, collectivités locales, environnement, etc.), avec une consultation en tant que de besoin des parties prenantes de ces politiques.

Cette autorité devrait dans l'idéal être portée par le Parlement avec une nomination des membres de direction à temps plein par les présidents des deux chambres, sur avis des commissions des finances et commissions des affaires sociales. Le choix de ce modèle dépend de la volonté du Parlement de se doter de ce type d'outil ou non.

Si le Parlement ne souhaitait pas s'en saisir, une seconde option consisterait à la positionner à mi-distance entre le Parlement et l'Exécutif, à l'instar de l'OBR britannique. Dans ce cas de figure, deux schémas sont envisageables.

Gouvernement. Toutefois, dans ce schéma moins ambitieux, elle n'aurait pas la capacité de réaliser des évaluations du coût des réformes (cf *infra*) et l'objectif de transparence ne serait pas pleinement atteint puisqu'elle n'aurait pas la capacité de rendre publics tous les sous-jacents des trajectoires.

- ◆ le premier consisterait à partir du haut conseil des finances publiques existant, sans en changer les principes de gouvernance mais en élargissant son mandat. et en adaptant corrélativement son organisation ;
- ◆ un second schéma, plus novateur, consisterait, en s’inspirant des pratiques observées à l’étranger à créer une institution nouvelle, du type autorité administrative indépendante, qui se substituerait au HCFP et serait dirigée par des membres indépendants exerçant cette fonction à temps plein. Les membres de direction pourraient être nommés conjointement par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, à l’instar de ce qui se pratique pour les autorités administratives indépendantes, comme le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) par exemple.

Dans ce deuxième schéma, il conviendra de prévoir pour cette institution indépendante une gouvernance nouvelle et innovante. Un collège pourrait être proposé avec 9 membres : 3 membres dont le président nommés par le Président de la République sur avis conforme des commissions des finances et affaires sociales des deux chambres du Parlement ; 3 membres nommés par le Président de l’Assemblée Nationale et 3 membres nommés par le Président du Sénat. Afin de préserver les membres de toute pression politique, l’ensemble des membres serait nommé pour un mandat de 6 ans incompressible, et, pour démettre un membre de ses fonctions, un vote conforme de l’Assemblée et du Sénat serait requis.

L’institution budgétaire établirait ses trajectoires et analyses en toute indépendance grâce à ses équipes en propre avec des profils d’horizons différents¹⁶. **Son fonctionnement serait assuré en autonomie vis-à-vis de l’État.** Elle pourra consulter largement (directions et opérateurs, partenaires sociaux, parlementaires, associations représentatives des collectivités territoriales, secteur privé) et présenter ses travaux aux parties prenantes, dans le cadre d’une **conférence nationale des finances publiques convoquée régulièrement** (cf. *infra*).

La nouvelle institution fonctionnerait selon un principe de transparence totale : publication en ligne de toutes ses productions, publication de ses échanges avec les parties prenantes, publicité des débats et mise à disposition des outils (maquette financière) ayant servi à réaliser les projections de finances publiques.

2.2. Un débat plus transparent, un Parlement aux prérogatives accrues

2.2.1. Le calendrier parlementaire

En début de quinquennat, le Gouvernement devrait consacrer un temps plus important à la définition de ses orientations pluriannuelles, et donner une part plus grande à la définition du cadre au sein de la LPFP. Avec l’objectif de disposer d’une vision consolidée des finances publiques, **une commission spéciale composée de membres de la commission des finances et de la commission des affaires sociales pourrait examiner le projet de LPFP.**

¹⁶ Conformément aux meilleures pratiques internationales, les membres des équipes techniques devraient impérativement être à temps plein et avoir une expérience préalable dans le domaine des prévisions économiques et budgétaires (direction du Trésor, direction du Budget, INSEE, Banque de France, économistes de profession, direction de la sécurité sociale, etc.).

Pour consacrer ce temps en début de mandature, il pourrait être proposé **d'adapter le calendrier de vote du budget pour la première année** en le décalant de plusieurs mois afin d'accorder un temps plus long à la discussion et au vote de la loi de programmation.

Dans le même esprit, se donner du temps de réflexion en début de quinquennat sur la stratégie des finances publiques pourrait se matérialiser par **une conférence nationale des finances publiques**, associant les collectivités locales, les partenaires sociaux et des citoyens. Celle-ci pourrait se réunir une seconde fois à mi-parcours de la mandature.

À l'issue des premiers mois de travaux et de consultation, la LPFP synthétiserait les grandes priorités financières de la nouvelle majorité, en fixant les trajectoires de finances publiques pour les cinq prochaines années. Cela présenterait en outre l'intérêt d'apporter de la prévisibilité aux personnes physiques et morales.

Chaque année, les projets de lois financières seraient présentés en insistant surtout sur la cohérence avec les objectifs consolidés. Pour cela, **le ministre chargé des comptes publics** pourrait être le ministre qui non seulement **prépare mais aussi présente** au Parlement l'intégralité du budget de l'État tandis que les ministres chargés de la sécurité sociale présenteraient le budget de la sécurité sociale (modification de l'article 38 de la LOLF).

Une meilleure coordination entre les lois financières pourrait être affirmée, principalement en **articulant davantage le calendrier de dépôt du PLF et du PLFSS**. Cela impliquera un avancement du dépôt du PLFSS au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre.

La meilleure articulation du champ État avec le champ sécurité sociale passerait par la mise en évidence de **la politique des prélèvements obligatoires et en intégrant davantage l'analyse des niches et en organisant un débat au Parlement sur ce sujet**. Cela impliquerait de fusionner le tome II de l'Évaluation des voies et moyens annexée au PLF sur les niches fiscales et l'annexe V du PLFSS sur les niches sociales, et à fusionner le jaune budgétaire sur les relations État – sécurité sociale avec l'annexe VI du PLFSS.

2.2.2. **Transparence et évaluation**

Le débat parlementaire devrait davantage se saisir des enjeux d'évaluation des finances publiques. Cela devrait passer par un temps plus important consacré aux lois de règlement afin de procéder aux évaluations des comptes et du suivi de la trajectoire.

Pour cela, il conviendrait d'intégrer dans la loi organique un temps spécifique plus important dédié à l'évaluation, en sanctuarisant le **« printemps de l'évaluation »** et donnant lieu à un débat sur l'exécution des lois financières.

Enfin, ce printemps de l'évaluation permettrait d'identifier clairement l'écart entre l'exécution annuelle des comptes et la norme en dépenses prévue dans la LFPP, et pourrait s'assurer de l'atteinte des objectifs de politiques publiques (suivi des indicateurs, analyse des politiques publiques par classification COFOG).

À cet égard, dans une vision consolidée des finances publiques, il conviendrait d'intégrer les dépenses sociales à ce printemps de l'évaluation, en définissant **une loi de résultats de la sécurité sociale**, qui serait votée en même temps que la loi de règlement du budget de l'État afin de disposer d'une vision consolidée (la loi de règlement du budget de l'État pourrait être rebaptisée en loi de résultats). Cette loi de résultats donnerait lieu à une meilleure appréhension des indicateurs (rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale).

Sur la base des analyses qui seraient faites par la nouvelle institution budgétaire, les lois de résultats seraient l'occasion d'**un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité permettant d'ancrer le cadre financier pluriannuel dans une vision de long terme**.

Les lois de « résultat » pourraient aussi **intégrer le vote du compte général de l'État, tout comme celui de la sécurité sociale**, afin de mieux intégrer la dimension patrimoniale.

En matière d'évaluation, **un programme pluriannuel de revue des dépenses pourrait être décidé et suivi par le Parlement**. La LOPGFP pourrait donner une double initiative du Gouvernement du Parlement sur ces questions. Ce programme d'évaluation concernerait toutes les dépenses¹⁷. Ces évaluations et revues de dépenses pourraient être conduites, selon les cas, par la Cour des comptes, les inspections interministérielles, France Stratégie.

¹⁷ Les revues de dépenses précédentes se sont essentiellement focalisées sur les dépenses de l'État, qui ne constituent qu'un tiers des dépenses publiques.