

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous remettre ci-joint le rapport du groupe de travail dont vous m'avez confié la présidence pour la recherche d'une règle d'équilibre des finances publiques.

Pour mettre en perspective ses conclusions, j'aimerais vous indiquer ci-dessous les principales options parmi lesquelles le groupe a eu à choisir dans sa recherche du large consensus sur de telles questions, qui avait déjà caractérisé l'adoption de la loi organique sur les lois de finances en 2001 et la révision de la loi organique sur le financement de la sécurité sociale de 2005.

Ces options portent essentiellement sur la durée des lois-cadre, leur contenu et les procédures d'association du Parlement à l'élaboration des programmes de stabilité.

A. DURÉE DES LOIS-CADRE

Les lois-cadre de programmation auraient une dimension pluriannuelle, pour laquelle plusieurs options étaient offertes.

Première option

Une durée quinquennale, calquée sur celle de la législature ; cette option aurait de nombreux avantages : mettre les finances publiques au cœur des campagnes électorales préalables aux élections présidentielles et législatives ; donner une perspective de terme suffisamment éloigné pour crédibiliser, vis-à-vis des observateurs, notre trajectoire de redressement ; éviter, enfin, la tentation toujours renouvelée, en cas de retournement conjoncturel favorable, de consommer en dépenses supplémentaires ou en allègements d'impôts les marges ainsi optiquement retrouvées ; elle a l'inconvénient, en revanche, de ne pas permettre d'adaptation pendant une durée longue, sauf à adopter des lois-cadre modificatives, ce qui peut aller à l'encontre de l'objectif de crédibilité.

.../...

Monsieur François Fillon
Premier Ministre
Hôtel Matignon

Deuxième option

Une durée triennale, permettant d'adopter, au cours d'une même législature, deux lois-cadre. Les avantages et les inconvénients de cette option sont symétriques de ceux exposés ci-dessus.

Troisième option

Une durée triennale, assortie d'un mécanisme « glissant », calqué sur celui du programme de stabilité. Avec un tel mécanisme, le législateur serait conduit, chaque année, à compléter la loi-cadre, de façon à ce que l'horizon temporel de celle-ci soit toujours triennal.

L'avantage se trouve, évidemment, dans la cohérence avec nos engagements européens. L'inconvénient peut résider dans le risque d'inflexion de la trajectoire, à l'occasion de ce rendez-vous annuel, reproduisant ainsi en droit interne une faiblesse, clairement identifiée, du dispositif de surveillance budgétaire communautaire. Cette faiblesse, cependant, serait conjurée si la trajectoire vers l'équilibre relevait, elle, de la loi organique. Au surplus, cet inconvénient pourrait, lui-même, être surmonté en indiquant, dans la Constitution ou dans sa loi organique d'application, que les années déjà approuvées de la loi ne peuvent pas faire 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 exceptionnelle¹ ou catastrophe naturelle.

Le consensus auquel le groupe est parvenu en cette matière est décrit par le rapport lui-même. Il autorise, selon les circonstances, l'option triennale ou quinquennale, à la discrétion des gouvernements successifs.

B. CONTENU DES LOIS-CADRE

Première option : une trajectoire de solde structurel

Dans cette option, la loi-cadre fixerait, pour chacune des années de la programmation, la variation du solde structurel que les lois de finances et lois de financement annuelles devraient, *a minima*, respecter. Le champ de cette obligation, ainsi, ne serait pas exactement identique à celui des programmes de stabilité, qui portent non seulement sur le solde de l'État et celui de la sécurité sociale, mais également sur celui d'autres acteurs (collectivités locales, UNEDIC, régimes complémentaires notamment) dont le législateur n'a pas directement la maîtrise.

Si nos engagements européens sont aussi définis en termes de solde effectif, 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. En outre, le solde structurel est un concept internationalement reconnu et qui faciliterait donc l'évaluation externe des lois-cadres et des lois de finances. Raisonner sur la base d'objectifs de solde structurel a donc une légitimité certaine.

.../...

¹ 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.

Cela confère, par ailleurs, 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.

Néanmoins, cette option a l'inconvénient de reposer sur le concept de croissance potentielle, qui fait encore l'objet de divergences conceptuelles et de difficultés de mesure ; elle nécessite un vote sur des éléments non discrétionnaires ; elle suppose qu'un comité d'experts indépendants soit constitué pour éclairer le Conseil constitutionnel lorsque celui-ci serait saisi pour apprécier la conformité des lois financières ordinaires à la trajectoire prescrite par la loi-cadre, dans un contexte rendu difficile du fait de la complexité de l'évaluation.

Deuxième option : une trajectoire afférente à la composante discrétionnaire des finances publiques

Seraient fixés, 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 LF et le plafond du niveau des dépenses de la sécurité sociale entrant dans le champ de la 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.

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.

Quelle que soit l'option choisie, 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. 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.

C'est cette dernière option qui est retenue par le rapport.

.../...

C. ASSOCIATION DU PARLEMENT À L'ÉLABORATION DES PROGRAMMES DE STABILITÉ

Le Parlement doit être mieux associé à l'élaboration de la trajectoire des comptes de l'ensemble des APU (évolution des soldes publics², de la dette publique, des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires), qui figure 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). Une telle association complètera utilement la discipline créée par les lois-cadre, à laquelle elle peut d'ailleurs être combinée.

Trois options sont envisageables. Mais dans tous les cas, il conviendra de modifier le calendrier d'élaboration du programme de stabilité, dans le cadre des réflexions en cours sur le « semestre européen », de manière à l'adopter avant l'été : actuellement, en effet, le programme de stabilité est transmis à l'automne, soit après le dépôt au Parlement des textes financiers qu'il est destiné à encadrer ; ce calendrier ne permet pas d'associer le Parlement de manière utile à l'élaboration de nos engagements européens. Dans tous les cas, également, il conviendra de rénover le rapport qui sert de support au débat d'orientation des finances publiques, de façon qu'il retrace le programme de stabilité, sans préjudice naturellement d'autres informations qu'un tel document peut contenir.

Première option : une déclaration du gouvernement, suivie d'un vote, à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, ou le vote d'une résolution par le Parlement

Le gouvernement et les autorités parlementaires compétentes ont décidé, pour associer le Parlement à au programme de stabilité de janvier 2010, de recourir à la procédure prévue par l'article 50-1 de la Constitution, qui dispose « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. ». Cette initiative pourrait être reconduite et donner lieu à une pratique pérenne.

Il pourrait également être recouru à la faculté ouverte aux assemblées par l'article 34-1 de la Constitution de voter des résolutions. Cette procédure permet l'expression de chacune des deux assemblées, mais pas du Parlement dans son ensemble, ce que seule une loi permet.

Deuxième option : une loi d'orientation annuelle en amont de la transmission du programme de stabilité

Cette loi, qui aurait valeur de loi ordinaire, serait constituée d'un article unique prévoyant l'approbation d'un projet de programme de stabilité. Le Parlement aurait toute latitude pour amender ce projet et, ainsi, peser sur le programme de stabilité transmis à la Commission.

.../...

² Ventilée par sous-secteur : Etat, ODAC, ASSO, APUL.

Troisième option : l'actualisation du rapport annexé à la LCPFP

Cette solution s'insère parfaitement dans la troisième option, définie au A ci-dessus, pour la durée des lois-cadre. Au moment où, chaque année, le Parlement complète la trajectoire par l'adjonction d'une année supplémentaire, le rapport annexé serait actualisé, de façon à refléter le programme de stabilité lui-même en voie d'actualisation, dans le respect évidemment de la trajectoire vers l'équilibre qui aurait été inscrite dans la loi organique.

Le rapport contiendrait aussi la norme d'évolution des dépenses de l'État, l'ONDAM et la norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales³, ainsi que la répartition des plafonds de dépenses par mission du budget général de l'État, 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...).

*
* *

Telles ont été les différentes options parmi lesquelles le groupe a eu à choisir. Il m'apparaît que ses conclusions apportent une réponse satisfaisante aux différents choix auxquels il s'est trouvé confronté, tout en demeurant suffisamment flexible pour faire face à la grande variété de « cas de figure » qui pourront se manifester au cours des prochaines décennies.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, les assurances de ma haute considération et de mon respectueux dévouement.

Michel Camdessus

³ 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* ».