



Une priorité incontournable pour 2017-2022 : Les finances publiques, condition majeure de la confiance et moteur de l'économie

Ce document constitue une synthèse des réflexions qui ont été conduites dans le cadre du Cercle des finances publiques de FONDAFIP par un groupe de travail et sur la base d'auditions.

Il ne reflète pas nécessairement les opinions individuelles de ceux qui y ont participé.

31 mars 2017

Membres du groupe de travail

Bernard Abate, Contrôleur général économique et financier honoraire

Philippe Auberger, Inspecteur des finances honoraire, Membre honoraire du Parlement

Jean-Bernard Auby, Professeur à Sciences-Po Paris

Christian Babusiaux, Président honoraire de la Cour des comptes

Michel Bouvard, Sénateur de Savoie, Membre de la commission des Finances du Sénat

Michel Bouvier, Président-Fondateur de FONDAFIP, Professeur à l'Université Paris 1 Sorbonne, Directeur-Fondateur de la Revue Française de Finances Publiques

Jean-Pierre Camby, Directeur adjoint au service de l'économie et de l'évaluation scientifique de l'Assemblée nationale

Alexandre Dumont, Docteur en droit public, Chargé de mission à FONDAFIP

Marie-Christine Esclassan, Secrétaire générale de FONDAFIP, Professeur à l'Université Paris 1 Sorbonne, Directeur-Fondateur de la Revue Française de Finances Publiques

Francis Hamon, Professeur des Universités

Philippe Josse, Intervenant à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Danièle Lajouard, Inspectrice générale des Finances

Philippe Laurent, Maire de Sceaux, Secrétaire général de l'AMF

Dominique Libault, Directeur de l'Ecole nationale de la sécurité sociale

Christian Noyer, Gouverneur honoraire de la Banque de France, Membre du Haut Conseil des finances publiques

Carine Riou, Doctorante en droit public, Chargée de mission à FONDAFIP,

Guillaume Robert, Directeur des Finances et des Achats à la Ville de Paris

Personnes auditionnées

Michel Aglietta, Professeur émérite de Sciences économiques à l'Université de Paris-X Nanterre, Conseiller spécial au CEPPI et à France Stratégie

Marie-Pascale Antoni, Directeur des affaires fiscales au Medef

Jean-Marc Bonnissieu, Professeur de Mathématiques, Ancien Vice-Président chargé des relations internationales à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Jean Bourdon, Directeur de recherche émérite au CNRS et à l'IREDU en économie de l'éducation, Ancien Directeur de l'IREDU

Gilles Carrez, Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale

Charles de Courson, Député, Secrétaire de la commission des Finances de l'Assemblée nationale

Michel Didier, Président de Coe-Rexecode

Jean-Pierre Door, Député, Vice-Président de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale

Bertrand Fragonard, Magistrat à la Cour des comptes, Président délégué du Haut Conseil de la famille

Marcel Gauchet, Directeur d'études à l'EHESS, Rédacteur en chef de la revue Le Débat

Eric Heyer, Directeur du département Analyse et Prévision de l'OFCE

Hervé Le Bras, Chercheur émérite à l'Institut national d'études démographiques (INED)

Dominique Lefebvre, Député, Vice-Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale

Daniel Lenoir, Directeur général de la CNAF, Ancien directeur général de la CNAMTS et l'ARS Nord-Pas-de-Calais

Bertrand Matthieu, Professeur à l'Université Paris 1

Benoît Quignon, Directeur général de SNCF Immobilier

Amélie Verdier, Secrétaire générale de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (Directrice du Budget depuis le 2 janvier 2017)

Arnaud Voisin, Responsable des financements européens et partenariats, Département de l'innovation et du développement, Direction de l'investissement et du développement local, Caisse des dépôts

Une priorité incontournable pour 2017-2022 : Les finances publiques, condition majeure de la confiance et moteur de l'économie

Le *Cercle des finances publiques* de FONDAFIP a souhaité contribuer à la réflexion sur le redressement du système financier public dans la perspective des prochaines échéances électorales et en se situant à l'horizon 2022. Il estime en effet que les sujets de finances publiques portent des enjeux qui sont incontournables à la fois à court terme et à moyen terme.

La conviction des citoyens que l'économie est engagée dans la voie d'un redressement durable et que le système de solidarité sociale est soutenable dans la durée conditionne la confiance, elle-même condition fondamentale de la croissance. Cette conviction ne peut exister sans certitude des citoyens sur la solidité des finances publiques.

L'objectif du Cercle n'est pas de présenter un programme mais d'apporter des éclairages, de rappeler les contraintes qui pèsent sur nos finances publiques et plus largement sur notre économie, et de présenter en conséquences des options qui soient susceptibles d'aider les choix politiques. Ces derniers doivent contribuer à résoudre les problèmes auxquels notre système économique et social est confronté et qui suscitent désormais de la part de l'ensemble des citoyens une inquiétude grandissante.

Les questions de finances publiques ne peuvent plus être traitées indépendamment du contexte général de la société dont elles ont été trop longtemps dissociées. La situation financière publique française doit être appréhendée dans une démarche systémique.

Ce sont les fondamentaux mêmes de la société et de l'économie françaises qui sont affaiblis et à reconstruire. Cette reconstruction doit s'accompagner d'un redressement de nos finances publiques et ne peut se réaliser que simultanément à celui-ci : l'augmentation des dépenses publiques, le déséquilibre persistant des finances publiques et la dérive de la dette publique n'ont empêché ni la faiblesse de la croissance, ni un chômage élevé, ni plus généralement la montée des problèmes sociaux. **Ce constat doit amener à remettre en cause les fondements mêmes des politiques qui ont été menées tout au long des dernières décennies.**

A l'absence de cohésion sociale et à la perte d'efficacité de la redistribution s'ajoute un problème de cohésion territoriale qui s'est considérablement aggravé.

L'ampleur des difficultés induit la perte de confiance dans les institutions elles-mêmes et dans leur capacité à rétablir la situation. Un grand nombre de réformes institutionnelles concernant le système financier public se sont succédées, y compris depuis dix ans, sans empêcher les évolutions d'être globalement défavorables.

Au-delà des constats factuels, c'est une crise de la pensée économique aussi bien qu'institutionnelle qui se manifeste à travers ces difficultés.

L'addition de mesures ponctuelles ou dispersées ne peut manifestement suffire.

En outre, on ne peut - le faible impact de circonstances internationales exceptionnellement favorables sur notre économie en 2015 et 2016 l'a bien montré - miser sur des circonstances extérieures favorables dès lors que les problèmes de notre pays sont structurels.

A court et à moyen termes, le plus probable est une accélération des mutations en profondeur (numérique, transition énergétique et problématiques environnementales), un accroissement des perturbations et des risques (risques financiers, sécurité et défense) et la sensibilité croissante à l'inégalité des revenus et des patrimoines. Ce contexte rend d'autant plus nécessaire de dégager des marges de manœuvre budgétaires aussi bien pour faire face aux contraintes imprévisibles que pour mettre à profit les opportunités.

Le parti retenu, la gravité et l'urgence de la situation conduisent à écarter certaines pistes qui seraient souhaitables dans leur principe. Par exemple, si une évaluation générale des politiques publiques serait à l'évidence plus qu'utile, elle supposerait, pour être menée dans les conditions de sérieux et de concertation nécessaires, un délai de réalisation de deux à trois ans difficilement compatible avec le temps politique d'un quinquennat. Les circonstances européennes actuelles interdisent, à l'exception notoire des questions de défense et de sécurité, de miser prioritairement sur une solution communautaire à nos propres difficultés. La réponse ne peut non plus être trouvée dans une fuite en avant monétaire, sauf à sortir de l'Euro, alors que les leviers imaginables en ce domaine ont été progressivement utilisés depuis 2008.

La réponse globale qui doit être apportée implique une analyse renouvelée et une pensée stratégique. Trop souvent le discours a été répétitif, paradoxal et décalé face à une réalité qui avait changé. Plutôt qu'une addition de mesures, c'est avant tout un cadre d'action faisant appel à des principes directeurs qu'il s'agit de définir. La reconstruction/rénovation de notre système de finances publiques doit reposer sur trois piliers : **la cohérence, la responsabilité et la transparence, conditions de l'efficacité, de la confiance des citoyens et de la démocratie**. Cette orientation d'ensemble, qui permet de hiérarchiser les choix, est d'autant plus indispensable que seul un nombre limité d'actions peut être mené dans le temps d'un quinquennat.

Les problèmes à résoudre étant multiples, les propositions présentées ci-après sont volontairement sélectives. Elles s'inscrivent dans une démarche stratégique au service de l'objectif de redressement des finances publiques et de notre système économique et social. Participant toutes à la dynamique recherchée, elles ne doivent pas être appréhendées isolément les unes des autres mais dans leurs rapports réciproques.

Ces propositions écartent tout a priori idéologique. Elles visent à fournir les bases d'un projet global, adapté aux réalités actuelles, indispensables pour que notre pays retrouve la voie de la compétitivité économique et de la cohésion nationale. Sans une rénovation du cadre de conception et de décision en matière de finances publiques, les orientations nécessaires ne pourront ni être dégagées, ni a fortiori être mises en œuvre dans la nécessaire continuité (I). Pour les dépenses et les recettes, il est indispensable de mettre les enjeux en perspective pour dégager les choix réellement prioritaires (II).

I- UN CADRE FINANCIER PUBLIC RÉNOVÉ POUR CONCILIER REALISME ET HARDIESSE INDISPENSABLE

Crédibilité et fiabilité sont des conditions essentielles de la confiance des citoyens et des acteurs économiques qui est elle-même une condition du redémarrage de la consommation et de l'investissement comme de l'attractivité pour les investisseurs étrangers, c'est-à-dire de la croissance. Elles supposent un cadre global fiable. Quelles que soient les orientations politiques retenues, celui-ci requiert le respect de principes élémentaires, des prévisions réalistes qui ne peuvent exister sans une méthode nouvelle et des institutions adaptées, et un cap clair. Celui-ci doit permettre de concilier la hardiesse aujourd'hui indispensable et la prise en compte des contraintes et des risques.

1- Une méthode pour les finances publiques du 21^{ème} siècle : fiabilité et cohérence

1-1 Fiabilité

- **Pour un principe de précaution dans les prévisions de croissance et d'inflation**

Il est illusoire de penser que la croissance française puisse repartir rapidement sous la seule impulsion d'un accroissement de la dépense publique ou d'un soutien monétaire.

Il ne faut pas perdre de vue que, pour un pays comme la France, l'essentiel en matière de croissance, c'est l'innovation. Notre pays n'est pas dans la situation des pays émergents qui ont à faire de « l'innovation de rattrapage ». Ce qu'il doit réaliser, ce sont des innovations de frontière qui consistent à repousser la limite « technique ». Ce second type d'innovation ne peut s'improviser et s'inscrit dans la durée.

Sur le long terme, un retour à une croissance plus forte ne saurait être exclu, mais le plus probable, sans épouser les thèses déclinistes, est qu'elle sera faible dans les prochaines années, le temps d'en reconstruire les conditions. Elle sera très vraisemblablement accompagnée, pour compenser le handicap de compétitivité, d'une inflation demeurant elle-même faible. Il est impératif de renoncer à l'idée qu'un point de croissance supplémentaire peut être rapidement obtenu. Il faut en finir avec les discours magiques sur un retour rapide à une croissance en volume de 2% voire de 3%, espérée par exemple d'un accroissement de la dépense publique. La fourchette la plus probable est une croissance en volume de très peu supérieure à 1%.

L'inflation sous-jacente pour sa part devrait plutôt se situer, dans les circonstances macroéconomiques mondiales et européennes actuelles, aux alentours de 0.5-0.7% à court terme (2017 à 2018-2019). Tant que les politiques visant à restaurer la compétitivité n'auront pas encore produit l'ensemble de leurs effets, le plus probable est que, pour compenser ce handicap, l'inflation sera plutôt inférieure en France à la moyenne européenne. Elle s'établirait donc entre 0.5 et 1%, et ne remonterait à 2% ou au-delà qu'à l'horizon de 4 à 5 ans.

Fixer une prévision de croissance du produit intérieur brut (PIB) en valeur trop forte entraîne des effets difficilement réversibles sur divers postes de dépenses, notamment celles d'assurance maladie qui représentent à elles seules de l'ordre de 17% des dépenses publiques. C'est sur une base d'estimation de croissance en valeur inférieure à 2% que devraient être

construits les projets de lois de finances, de loi de financement de la sécurité sociale et de lois de programmation des finances publiques dans les prochaines années, quitte à tirer a posteriori les conséquences d'évolutions plus favorables. Quand la situation des finances publiques est dégradée, ces projets de lois ne peuvent être bâtis en misant sur de bonnes surprises ou en pensant qu'une prévision optimiste aura sur les agents économiques un effet d'anticipation positif. L'éventualité non négligeable qu'un retournement conjoncturel international voire une crise interviennent pendant la période devra aussi être constamment intégrée dans l'ensemble des raisonnements.

- **Pour la reconstitution de marges de manœuvre**

Les prochaines années risquent d'être marquées par un ralentissement de la croissance dans de nombreux pays et la montée de risques financiers (remontée des taux d'intérêt, risques systémiques dans certains pays, etc.). Contre ces éventualités et pour pouvoir le moment venu user de l'arme de la dépense publique, la priorité doit être donnée à la reconstitution de marges de manœuvre budgétaires, ce qui passe par une diminution de l'endettement.

Une forte probabilité existe que la fin de l'actuel quinquennat et le début du suivant soient marqués par un taux d'endettement du secteur public approchant 100 % du PIB. Même en admettant qu'un tel taux soit soutenable, la dérive rapide de la dette doit être enrayée. La dette était de 63 % du PIB en 2007, elle atteignait 97% du PIB à la fin du premier semestre 2016, sous l'effet à la fois des mesures de soutien et du jeu naturel des stabilisateurs automatiques que constituent en France les systèmes de protection sociale. Il faut donc pouvoir engager en cas de crise ou de choc externe de l'ordre de plus de 30% du PIB pour soutenir l'économie et l'emploi, ce que pourrait sans doute difficilement supporter une économie déjà lestée par une dette du niveau actuel.

Malgré l'amorce récente d'une remontée des taux d'intérêt, leur niveau actuel permet encore un allègement des charges d'emprunt et doit être mis à profit pour mener une stratégie de désendettement de la sphère publique avant un retournement plus prononcé des taux. Il est certainement impossible de parvenir au rythme de désendettement qu'exigerait normalement notre engagement européen de ne pas dépasser un ratio de dette de 60% du PIB, mais la période 2017-2022 doit au moins permettre une stabilisation dès 2018 puis l'amorce d'un désendettement dès 2019 et son accentuation à partir de 2020. Sauf à retenir des hypothèses peu réalistes de croissance et d'inflation, cet objectif suppose que le déficit des finances publiques soit ramené en-deçà de la croissance vraisemblable du PIB en valeur, c'est-à-dire non pas de 3% mais de 2% du PIB.

1-2 Cohérence

- **Intégrer la complexité du système financier public**

La diversification et la complexité du système financier public se sont considérablement accrues dans les quarante dernières années. Outre la multiplicité des processus et des acteurs qui le caractérise, la décision de dépenser comme celle de prélever est désormais confrontée en permanence aux incertitudes et risques d'une société et d'un monde en pleins bouleversements. Cette situation entraîne la nécessité d'un pilotage et d'une méthodologie de la gouvernance financière publique adaptée à l'univers contemporain. Il ne convient pas seulement de faire appel à des instruments d'action modernisés, en adéquation avec la variété

et la dynamique du système financier public. Il s'agit aussi d'adopter une approche cohérente et opérationnelle des finances publiques fondée sur une démarche de type systémique.

Un tel objectif implique d'instituer des lieux appropriés de régulation permettant de prendre en compte et de formaliser les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines, ainsi que d'assurer une mise en cohérence des diversités et de l'unité indispensable de l'organisation sociale. Ces lieux de régulation qui réuniraient les principaux acteurs de la dépense publique devraient devenir des institutions-clefs d'aide à la décision.

- **Restaurer la crédibilité dans la conduite des finances publiques**

Derrière les chiffres, il y a des services publics et des politiques publiques : le pilotage des uns et des autres exige de la visibilité sur les moyens alloués et les efforts demandés, ainsi qu'une sincérité accrue dans la budgétisation des crédits.

Le mal est bien connu : lorsque les ambitions en matière d'assainissement des finances publiques sont incompatibles avec une insuffisante volonté de réforme, les budgets se bouclent par des artifices : sous-budgétisations ou débudgétisations, attrition homothétique rabotant ou gelant les crédits sans choix assumés au risque de désorganiser les administrations publiques.

Restaurer la véracité des budgets, la continuité des politiques publiques et la mobilisation des administrations suppose une nouvelle gouvernance financière.

2- Une nouvelle gouvernance

Au-delà des efforts indéniables accomplis ces 15 dernières années pour améliorer la gouvernance de nos finances publiques depuis le vote de la LOLF, une nouvelle étape dans l'amélioration de la gouvernance est aujourd'hui nécessaire. Elle doit comporter une sécurisation des processus au niveau de l'établissement des prévisions, de l'aide à la décision et de la mise en cohérence globale du système.

2-1 Crédibiliser l'établissement de la prévision

Les évolutions récentes de la croissance soulignent la nécessité de considérer la question de la prévision comme un sujet majeur. Outre son caractère central dans le pilotage du système financier public, sa fiabilité est un facteur essentiel de la confiance des citoyens et des agents économiques, d'où l'importance qui s'attache à sa qualité et à sa crédibilité. Il est indispensable de mettre en place des moyens de nature à les renforcer.

Dans un contexte de croissance et d'inflation faibles, tout écart à la prévision a des conséquences importantes sur les soldes des administrations publiques. La qualité et la finesse de la prévision sont devenues des enjeux encore plus forts alors même que les chocs exogènes potentiels et la rapidité des évolutions des comportements sociaux introduisent une complexité supplémentaire. Ces remarques ne concernent pas seulement la prévision pour l'année suivante mais aussi dans certains domaines, notamment pour les retraites, la prévision à moyen et long termes.

La crédibilité de la prévision de croissance suppose qu'elle soit établie dans la transparence et en évitant la tentation d'un volontarisme excessif. Cette exigence vaut pour les prévisions économiques associées à la loi de finances, et donc pour la loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que la loi de programmation des finances publiques. L'indépendance des institutions qui en sont chargées apparaît comme une condition première. Le problème se pose par exemple vis-à-vis de l'indépendance du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) dans les prévisions de croissance et d'inflation qui sous-tendent les hypothèses d'évolution des régimes de retraite. L'obligation pour le COR de reprendre des hypothèses gouvernementales ou trop proches de celles-ci conduit à des solutions sous-calibrées par rapport aux besoins réels.

L'impératif d'un cadre de détermination fiable met en lumière la nécessité d'institutions d'analyse et d'aide à la décision adéquates et d'une méthode de pensée adaptée à la réalité.

2-2 Repenser les institutions de réflexion et d'aide à la décision

2-2-1 Constat

Les institutions de réflexion et d'aide à la décision ont été multipliées dans le système financier public mais ces créations successives sont allées dans le sens d'un éclatement institutionnel et intellectuel croissant qui ne permet pas de prendre en compte la réalité dans toutes ses dimensions et préjudicieux à la qualité de l'analyse. La segmentation des directions d'administration centrale chargées de réaliser des études et des institutions d'analyse et de réflexion en est une illustration, de même que l'atomisation des Hauts Conseils qui ont proliféré dans les dernières années. La création de Hauts Conseils pour chacune des branches de la sécurité sociale (retraite, famille, maladie) et pour son financement va par exemple à l'encontre d'une approche d'ensemble pourtant indispensable. Avant la publication des projets de loi de financement de la sécurité sociales (PLFSS) sont consultés à la fois et de manière non coordonnée, y compris dans les calendriers, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'Assurance maladie, la Commission des comptes de la sécurité sociale, le Haut Conseil des finances publiques et éventuellement le Haut conseil du financement de la protection sociale. Chacun a sa propre légitimité mais **la dispersion des avis ne favorise ni un examen approfondi ni une influence suffisante sur l'exécutif et le législatif**. Par ailleurs, les institutions actuelles ne sont pas dotées de moyens suffisants. Leurs délais et conditions de consultation sont incompatibles avec un bon accomplissement de leurs missions.

Le cadre doit être favorable à une plus grande rationalité. Celle-ci ne doit pas être poursuivie uniquement ex post par le contrôle budgétaire des juridictions financières et du Parlement ou par des évaluations de politiques publiques. Il faut également et en priorité la rechercher ex ante.

Autant l'analyse des évolutions à long terme peut légitimement être confiée à des instances spécialisées, autant les avis sur les évolutions à court et moyen termes nécessitent une vue globale puisqu'il s'agit d'assurer la fiabilité des lois financières annuelles et pluriannuelles et la cohérence d'ensemble des finances publiques.

2-2-2 Principes

La compétence, l'indépendance et la cohérence du dispositif doivent être assurées. Ces objectifs supposent de regrouper les institutions existantes ou au moins d'organiser la coordination entre elles, de revoir leur composition, ce qui requiert de reconsidérer les modes

de recrutement, et d'organiser les procédures pour que les instances puissent éclairer effectivement les décisions. Leur indépendance doit être mieux garantie. Un principe d'information devrait prévaloir : accès de droit aux travaux préparatoires des administrations, information mutuelle entre les instances d'aide à la décision, transmission intégrale obligatoire à ces instances des avis du Conseil d'État sur les textes financiers et fiscaux dès lors qu'une rénovation du calendrier le rendra possible.

2-2-3 Deux voies possibles

Deux voies peuvent être explorées : soit la rénovation des institutions financières publiques, soit la création d'un Conseil financier de l'État, étant entendu que quelle que soit la solution retenue il est indispensable que les textes financiers fassent l'objet d'une consultation obligatoire par les pouvoirs publics.

- **Améliorer l'existant : le Haut Conseil des Finances Publiques et le Conseil des prélèvements obligatoires**

L'intérêt voire la nécessité d'un Haut Conseil qui soit en mesure de se prononcer sur les prévisions économiques comme sur les résultats prévisionnels et sur la qualité des décisions budgétaires et fiscales est une condition non seulement d'efficacité mais aussi de transparence et de démocratie. Les limites de l'actuel Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) doivent être surmontées.

Sa composition doit être pluridisciplinaire et reposer non plus sur des critères institutionnels mais sur des critères de compétence précisément définis. Ces critères doivent garantir la connaissance des finances publiques (État, sécurité sociale et collectivités territoriales y compris la fiscalité) mais aussi la maîtrise des savoirs économiques, sociaux et institutionnels. L'importance des enjeux justifierait que les membres soient désignés par une commission composée de personnes qualifiées dans les domaines de responsabilité du HCFP et qui ne pourraient pas être elles-mêmes être désignées comme membres de cette instance.

Les prérogatives et modalités d'intervention de l'institution doivent être revues. Le HCFP n'est appelé à se prononcer que sur des aspects en définitive limités et sa dénomination, de ce point de vue, ne correspond pas à la réalité de son champ de compétence. Par ailleurs, son accès aux sources d'information connaît des limites et surtout sa saisine intervient beaucoup trop tard dans la procédure budgétaire alors que les projets de lois de finances, de financement de la sécurité sociale et de programmation des finances publiques sont déjà finalisés. Il importe qu'il puisse intervenir très tôt et qu'il ait un accès garanti à l'information, par exemple par convention avec les ministères concernés.

La création du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) en 2005 a eu pour mérite d'élargir son champ de compétence aux cotisations de sécurité sociale qui constituent une part non négligeable des prélèvements obligatoires et de remédier ainsi aux limites qui étaient celles de l'ancien Conseil des impôts. En revanche, le périmètre large du champ couvert par le CPO exige, d'une part un professionnalisme que les règles actuelles de nomination ne permettent pas de garantir, d'autre part des moyens adaptés. L'application des principes ci-dessus exposés est particulièrement nécessaire. Un CPO ainsi rénové devrait pouvoir jouer un rôle consultatif en amont de la préparation des principaux projets de textes fiscaux.

- **Créer un Conseil financier de l'État**

La rénovation des institutions de réflexion et d'aide à la décision existantes risque de ne pas suffire. Le décloisonnement de l'appréciation portée sur le système financier public par ces institutions requiert aussi une articulation de leurs observations et avis. Ni la proximité institutionnelle de la Cour des comptes, du HCFP et du CPO, ni la présence de mêmes experts dans plusieurs instances, comme dans le Haut Conseil du financement de la protection sociale et le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'Assurance maladie, n'ont suffi à l'assurer. L'examen de la rationalité de la décision financière publique a été essentiellement centrée sur la préoccupation d'évaluation des politiques publiques. Si ce diagnostic ex post est intéressant, le conseil a priori, qui est au moins aussi stratégique, est insuffisamment assuré dans les dispositifs actuels. Les institutions existantes (Cour des comptes, corps d'inspection) ont un champ large mais essentiellement ex post ; lorsqu'elles interviennent ex ante (Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie) c'est dans un champ de compétence limité.

En définitive, il n'existe pas aujourd'hui un Conseil financier de l'État compétent pour assister l'exécutif et le Parlement dans l'examen financier des politiques publiques envisagées et la confection des textes législatifs et réglementaires. Si l'État s'est armé historiquement en matière juridique avec le Conseil d'État, ce n'est pas le cas en matière financière. Il ne dispose ni d'une institution ni de procédures comparables. Le Conseil d'État intervient certes pour donner son avis sur les projets de lois et de décrets (et sur les propositions de loi lorsque le Parlement le sollicite) intéressant le domaine financier, mais il le fait par nature dans une perspective juridique.

Dans l'objectif d'une plus grande cohérence de la décision financière publique, la création d'un véritable Conseil financier de l'État ayant une vue d'ensemble sur les recettes et les dépenses publiques serait à la hauteur des enjeux actuels des finances publiques. En étant compétente pour avis sur tout le champ des finances publiques cette instance pourrait mieux éclairer la décision. A la différence d'une simple amélioration des institutions existantes, la création d'un Haut Conseil financier de l'État permettrait de regrouper les moyens des institutions actuelles et de mettre en ordre les procédures de consultation. Cette nouvelle instance pourrait utilement se prononcer sur la sincérité des lois financières (y compris la loi de programmation) et la conformité de celles-ci aux trajectoires des finances publiques pluriannuelles précédemment adoptées. Elle pourrait également être consultée sur l'impact des réformes à incidences financières significatives, y compris les modifications de la fiscalité. Dans son appréciation, elle devrait prendre en compte l'effet budgétaire direct mais aussi l'impact à moyen et long termes sur le bilan de l'État et les comptes des administrations publiques. En revanche, les travaux éclairant les évolutions de long terme et les réformes à conduire relèveraient d'autres instances permettant notamment la concertation avec les partenaires sociaux.

Si cette fonction d'ensemble était dévolue à la Cour des comptes, l'article 47-2 de la Constitution devrait ainsi être modifié : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement *dans la préparation des textes à portée financière et fiscale*, dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par *ses avis* et rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. »

Cet élargissement de ses fonctions nécessiterait naturellement une évolution en profondeur de la Cour, notamment une séparation absolue entre les différentes fonctions de l'institution. Des comités spécialisés, reflétant la diversité du système financier public français, pourraient par exemple être constitués au sein de l'institution.

Une autre hypothèse serait de fusionner ou d'intégrer les diverses instances existantes dans une institution autonome¹. Celle-ci devrait se voir reconnaître une indépendance, des pouvoirs de communication et un droit d'auto-saisine analogues à ceux dont dispose la Cour des comptes.

2-3 Mieux coordonner le processus de décision budgétaire

2-3-1 Mise en cohérence des politiques publiques

Un enjeu essentiel pour l'efficacité des politiques publiques, notamment dans les domaines les plus majeurs (ville, logement, éducation), est d'assurer leur cohérence dans un contexte où elles sont aujourd'hui partagées entre l'État, les différents niveaux de collectivités territoriales, les branches et régimes de la sécurité sociale, et un ensemble d'agences et d'entités publiques. Il n'est pas concevable de mettre en place un cadre unique de mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques car les jeux d'acteurs sont trop différents selon les domaines. Il faut en revanche un pilotage clair et cohérent pour chaque politique publique. Cela suppose, ou bien une loi de clarification des compétences, ou bien la mise en place de dispositifs de concertation adaptés entre l'État et les collectivités locales.

La réduction du nombre de régions devrait faciliter la possibilité d'une nouvelle logique institutionnelle de conduite des politiques publiques. En toute hypothèse, le modèle de pilotage doit reposer sur une concertation des acteurs dans un cadre prédéterminé dont la définition pour chacun des grands domaines devrait être prioritaire.

Pour que les acteurs économiques et les citoyens perçoivent clairement le cap et soient assurés d'une stabilité qui conditionne le déblocage notamment des comportements d'investissement, un contrat de législature devrait fixer l'évolution des dépenses consacrées aux principales politiques publiques et celle des prélèvements obligatoires essentiels pour la compétitivité. Ces orientations figureraient dans une loi de programmation des finances publiques votée en début de quinquennat : elle contiendrait, au minimum, un calendrier de mise en œuvre des principales mesures fiscales envisagées, la description des mesures d'économies programmées et leur échéancier de réalisation, et une trajectoire de dépense détaillée pour les différentes administrations publiques. L'outil existe déjà mais doit changer de nature : il faut passer d'un document global, dont les conséquences sont difficiles à analyser et la mise en œuvre difficile à assumer, à un vrai cadre pour l'action regardé comme contraignant pour l'ensemble des acteurs.

2-3-2 Remise en ordre des calendriers et des procédures

La rénovation des institutions d'aide à la décision doit s'accompagner d'une remise en ordre des calendriers et des procédures. Il serait incohérent de chercher à rationaliser/clarifier les décisions en laissant subsister les enchevêtrements et complications actuels qui rendent le

¹ Le HCFP, le CPO, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie et les Hauts Conseils existant en matière de protection sociale.

système illisible pour les citoyens voire même pour nombre de commentateurs et difficile à suivre pour la grande majorité des parlementaires.

Une plus grande discipline doit être observée dans les processus de décision. Le temps laissé aux institutions consultatives (Haut Conseil des finances publiques ou Conseil financier de l'État, Conseil d'État) doit être suffisant. On peut, par exemple, parfaitement envisager que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale soient finalisés mi juillet et non début septembre. Les grandes orientations seraient soumises au Parlement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire de fin juin comme c'est déjà, en principe, le cas mais comme tel ne peut être la réalité puisque les hypothèses sous-jacentes aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale ainsi qu'un grand nombre de mesures ne sont encore déterminées à cette date dans le calendrier actuel. A la suite des consultations qui seront conduites, les projets seraient ensuite adoptés en Conseil des ministres avant mi septembre et non plus fin septembre. Ce calendrier permettrait aux instances consultatives d'émettre leurs avis dans de meilleures conditions mais également au Parlement de disposer d'un délai accru pour l'examen par ses commissions compétentes. Pour favoriser une vue d'ensemble et une analyse globale, le Conseil des ministres devrait approuver au cours d'une même réunion le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), et non à une semaine ou deux d'intervalle, ce qui conduit à des commentaires séparés et souvent à des erreurs de perception.

De même devrait être revu le calendrier des rapports de la Cour des comptes. Le rapport relatif à l'application des lois de financement de la sécurité sociale devrait être publié non plus en septembre, à un moment où le PLFSS est déjà finalisé, mais fin juin avec le rapport d'ensemble de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques. Il contribuerait ainsi, comme ce dernier, à éclairer le débat d'orientation des finances publiques, qui porte aujourd'hui également sur les finances sociales, et la préparation finale des PLF et de PLFSS.

II- LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES ET DE PRÉLÈVEMENTS : ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC

Le chemin vers un certain niveau d'équilibre des finances publiques et vers l'amorce d'un désendettement sera nécessairement très étroit au cours du prochain quinquennat, d'autant que la remontée quasi certaine des taux d'intérêt alourdira progressivement les dépenses publiques. Les limites qui existent désormais dans le maniement du levier fiscal imposent que l'effort porte sur une diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB ainsi que sur une rationalisation de la dépense et des prélèvements obligatoires.

Ces orientations doivent conduire à affirmer les objectifs prioritaires face à la diminution de notre part dans le marché international qui contribue fortement à la dégradation de l'emploi : le rétablissement de notre compétitivité économique ; la restauration de la fonction régaliennne de l'État ; l'affirmation d'une solidarité sociale plus efficace.

1- Les dépenses

Réduire le déficit public sans monter les prélèvements obligatoires suppose une progression de l'ensemble des dépenses publiques inférieure à celle du PIB. Ce devrait être le cap pour la durée du quinquennat, affirmé dans le contrat de législature. Quelles que soient les limites des lois de programmation des finances publiques, cet engagement devrait être consigné dans une telle loi votée dès l'été 2017.

L'objet du présent document n'est pas de traiter tout le champ des dépenses publiques mais de dégager des axes essentiels, en distinguant les domaines où la dépense n'a pas vocation à baisser, voire doit augmenter, ceux où une diminution est possible sans affaiblir l'efficacité économique et sociale globale, et ceux où, pour garantir le maintien de politiques structurellement indispensables, une rationalisation de la dépense est nécessaire.

Dans les 57% du PIB (1150 milliards) que représente la dépense publique, niveau le plus élevé parmi les pays de l'OCDE après la Finlande, les politiques publiques régaliennes et l'investissement qui ne représentent qu'une part réduite doivent être considérées comme prioritaires. En revanche, des économies doivent être dégagées sur des postes majeurs : les dépenses fiscales et niches sociales (130 milliards) tant dans un souci de maîtrise des finances publiques que, plus fondamentalement, de justice sociale ; les dotations aux collectivités locales (55 milliards), levier qui demeurera essentiel pour les associer à l'effort de rationalisation de la dépense publique. Enfin, pour assurer le maintien de fonctions essentielles de l'État, un effort de redéploiement et d'équité est à accomplir dans les domaines où est engagée une partie déterminante de la dépense publique : l'assurance maladie (200 milliards), les retraites (400 milliards), la masse salariale (270 milliards pensions comprises).

1-1 Deux priorités : les politiques publiques régaliennes, l'investissement public

La nécessité d'amplifier l'effort dans ces domaines fait aujourd'hui quasiment consensus. Dans le premier, les politiques publiques régaliennes, la recherche d'une efficacité maximale de la dépense publique est nécessaire mais un accroissement de l'effort public l'est également ; dans le second, l'investissement public, c'est par la mobilisation des capacités du système financier public et l'amélioration de leur ciblage que doit être avant tout recherchée la meilleure satisfaction des besoins des citoyens et de l'économie.

1-1-1 Une priorité manifeste : les politiques publiques régaliennes

La détermination des priorités en matière de dépenses publiques passe par l'adoption d'une approche distinguant deux types de politiques publiques, régaliennes et d'intervention, qui relèvent de logiques différentes. Une identification insuffisante dans la présentation budgétaire actuelle a fragilisé le régalien, alors même que l'exercice de ce type de fonctions est considéré comme essentiel par les citoyens. Dans un contexte économique et budgétaire où les domaines d'accroissement de la dépense publique doivent nécessairement être ciblés, ces attentes sont manifestement prioritaires.

1-1-2 L'investissement public : rationaliser pour répondre aux besoins essentiels et mobiliser les ressources du système financier public

Le souci que les finances publiques contribuent à la compétitivité et à la relance de l'économie conduit fréquemment à préconiser un accroissement de l'investissement public. Celui-ci a constitué une variable d'ajustement des politiques budgétaires dans le contexte financier contraint des dernières années. Ainsi, selon les données de l'INSEE, les dépenses « d'acquisition nette d'actifs non financiers » sont désormais inférieures à 4 points de PIB (3,6 en 2015), ce qui n'était pas, sauf exception, le cas durant les décennies précédentes. L'investissement public non financier net de la dépréciation du capital a quant à lui encore plus fortement diminué. Sur le moyen et long terme, la tendance doit être inversée. Le renouvellement d'un certain nombre d'équipements publics est devenu un impératif, tant pour l'État que pour les collectivités locales. S'y ajoutent des besoins collectifs nouveaux, comme les infrastructures du numérique, qui ont un caractère stratégique pour la compétitivité économique.

Dans une situation où l'argent public est rare, ce constat suppose, plus qu'une augmentation globale des financements, une rationalisation et un meilleur ciblage sur les objectifs prioritaires. A cet égard, une amélioration des méthodes de choix des opérations et de pilotage de leur réalisation est indispensable.

La politique d'investissement public pâtit d'une dispersion des acteurs et des mécanismes qui compromet la possibilité de hiérarchiser les priorités. Le Plan qui a longtemps favorisé la cohérence des politiques conduites a disparu et les directions techniques des ministères les plus concernés se sont affaiblies. Les administrations et les institutions qui interviennent dans ce domaine sont trop éclatées. La prise en charge par les collectivités territoriales de la majorité des investissements civils publics s'est poursuivie sans que la recherche de nouveaux cadres de concertation entre elles et avec l'État n'ait jamais abouti. Le mécanisme du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui a un caractère automatique n'est pas favorable à la rationalité des décisions d'investissement au plan local. La faiblesse des taux d'intérêt, malgré l'amorce d'une remontée, constitue un facteur aggravant de l'absence de rationalité des choix.

Pour remédier à la dispersion actuelle des acteurs et des dispositifs, deux améliorations sont indispensables :

- Organiser une prise de décision plus intégrée des acteurs relevant de l'État (Commissariat aux investissements d'avenir, la Caisse des dépôts, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France - AFITF, etc.).
- Reconstituer un cadre partenarial de sélection des investissements où interviendraient à la fois l'État et les collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne le financement, le niveau actuel de l'endettement public interdit une relance de l'investissement qui serait fondée sur une nouvelle opération du type des investissements d'avenir. C'est donc une mobilisation des ressources financières du groupe Caisse des dépôts et une compression des dépenses de fonctionnement qui doivent dégager la capacité de financement nécessaire.

1-2 Des facteurs clés de rééquilibrage

1-2-1 Les dépenses fiscales et niches sociales

Le ralentissement de la dépense budgétaire s'est accompagné d'une accélération de la dépense fiscale et d'une prolifération des niches sociales. Les soucis prioritaires que sont aujourd'hui la justice sociale et l'efficacité économique devraient amener à inverser cette tendance. Les mesures suivantes pourraient être prises :

- Une approche consolidée de la dépense budgétaire et de la dépense fiscale est une priorité pour chacune des politiques publiques. Cette consolidation devrait prévaloir tout au long du processus de la prise de décision, y compris lors des arbitrages et dans la présentation du budget, et non pas être cantonnée dans des présentations annexes à la loi de finances.
- La véracité de l'évaluation prévisionnelle des dépenses fiscales devrait être l'un des éléments de l'avis à émettre par le Haut Conseil des Finances Publiques ou le Conseil financier de l'État, qu'il s'agisse des dépenses fiscales de l'État et des collectivités locales ou des dispositifs d'allègement en matière de sécurité sociale (essentiellement contribution sociale généralisée et cotisations sociales).
- Plutôt que la technique du rabot qui a été privilégiée jusqu'alors il serait plus juste socialement de privilégier une autre voie, celle de l'abaissement du plafond de déduction fiscale.
- Comme l'a montré le rapport de la Cour des comptes de novembre 2016 pour le développement durable, un réexamen global des niches fiscales et sociales devrait être engagé dans certains domaines. Il devrait en être ainsi par exemple des dépenses fiscales au titre des collectivités territoriales situées outre-mer, quelle que soit la difficulté connue de ce sujet. Pour surmonter cet obstacle, il pourrait au moins être prévu une publication annuelle de la statistique fiscale faisant ressortir le nombre de bénéficiaires par tranches de montant des principales dépenses fiscales dans le domaine. Ce dispositif de transparence pourrait être étendu à l'ensemble des dépenses fiscales.

1-2-2 Les dotations aux collectivités locales

La baisse du niveau des dotations sous enveloppe aux collectivités locales doit être poursuivie dans le cadre d'un engagement contractuel et de la loi de programmation des finances publiques.

L'objectif devrait être de davantage responsabiliser les collectivités locales dans la maîtrise de leurs dépenses. Cette responsabilisation suppose une évolution des modalités de

détermination des dotations. Elle pourrait comporter aussi la restitution aux collectivités d'une part supplémentaire d'autonomie fiscale, qui suppose cependant une révision préalable de la fiscalité locale et un encadrement global assurant que cette liberté s'exerce dans des limites financières suffisamment définies.

1-3 Sur les grands postes structurellement majeurs : rationaliser pour garantir leur maintien tout en maîtrisant la dépense

1-3-1 Les dépenses sociales

- **L'assurance maladie**

En 2016, la progression des dépenses d'assurance maladie aura été à nouveau plus rapide que celle du PIB en valeur, contrairement aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale. Deux objectifs devraient être fixés. Les travaux des corps d'inspection, de la Cour des comptes et de la Caisse nationale d'assurance maladie elle-même ont montré la possibilité d'économies substantielles sur de très nombreux postes de dépenses comme la radiologie, la biologie médicale, les transports sanitaires ou le médicament. Les économies à décider sont de nature à permettre à elles seules la disparition du déficit sans réduction de la protection des assurés sociaux. Cet objectif devrait être atteint dès 2018. Le second objectif devrait être que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ne progresse pas plus vite que le PIB ; si cette règle n'est pas respectée pour une raison donnée, soit des dépenses soit des recettes qui n'auraient pas été en ligne avec la prévision, un dispositif de réajustement devrait permettre de revenir l'année suivante dans la trajectoire.

Au plan global de la politique de santé, la part des dépenses consacrées à la prévention, aujourd'hui très faible, devrait être augmentée par rapport à celle des remboursements de soin. Pour ceux-ci la priorité devrait être la maîtrise des dépenses elles-mêmes et non le transfert de la charge du remboursement entre l'assureur maladie obligatoire et les complémentaires. Si un tel transfert peut avoir un effet sur les comptes publics, il ne modifie pas la réalité de la charge qui pèse sur les ménages, voire les entreprises qui cofinancent la complémentaire santé de leurs salariés.

L'ampleur des rationalisations possibles est de nature à couvrir à la fois la résorption du déficit actuel et une amélioration de la couverture de prestations qui posent aujourd'hui des problèmes importants de prise en charge (optique, soins dentaires, prothèses auditives).

- **Les retraites**

Compte tenu des réformes déjà intervenues pour le régime général des pensions et pour les retraites complémentaires des salariés, les principaux problèmes sont actuellement la situation du régime de pension des fonctionnaires et celle des régimes spéciaux. Pour la fonction publique, il est nécessaire de modifier la règle du calcul des pensions en fonction des six derniers mois d'activité et d'y inclure les primes, en distinguant entre les primes de fonction qui seront intégrées dans la base de calcul et les primes exceptionnelles qui en seront exclues. En ce qui concerne les régimes spéciaux un relèvement des bornes d'âge apparaît indispensable. Pour les travailleurs dont les fonctions justifient une cessation précoce de leur activité d'origine, des négociations devraient être menées afin d'organiser la formation et la mobilité nécessaires à leur réorientation vers d'autres types de fonction au-delà de cet âge.

Pour le régime général des retraites, le choix doit être fait entre deux objectifs. Le premier serait d'assurer son équilibre en laissant inchangées ses recettes, qu'il s'agisse de cotisations

ou d'apport d'autres types de ressources. Au-delà des mesures déjà retenues sur le relèvement des bornes d'âge et sur la durée de cotisation, les décisions complémentaires à prendre seraient plus limitées : un ajustement de la durée de l'activité qui techniquement pourrait n'être que d'un an et la création d'une règle prévoyant une évolution ultérieure en fonction de l'espérance de vie. Un autre objectif viserait, au-delà de cet équilibre technique, à faire participer le système des retraites à la résorption globale des déficits publics et plus largement à celle des déséquilibres de notre économie. Un relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans permettrait alors de redéployer des recettes publiques vers d'autres politiques publiques prioritaires.

1-3-2 Les effectifs et la masse salariale des administrations publiques

La masse salariale des administrations publiques représente 8,6% du PIB en 2015 hors contributions au régime de retraite de la fonction publique et environ 13% contributions à ce régime comprises. La réduction du déficit des administrations publiques passe inévitablement par une maîtrise des dépenses sociales et d'intervention, mais elle suppose aussi une diminution de cette masse salariale.

La réduction des effectifs ne doit pas être envisagée de la même manière dans tous les types d'administration. Dans les grandes administrations publiques de gestion, telles que l'assurance maladie ou la Direction générale des finances publiques, elle doit répercuter davantage qu'aujourd'hui les gains possibles de productivité permis par l'informatisation et la numérisation. La mobilisation de ces économies passe par la nécessité de donner à ces administrations une autonomie plus forte de leur réseau. Pour les autres types d'administrations, la réduction des effectifs ne peut que beaucoup plus faiblement se fonder sur des gains de productivité. Elle suppose la suppression de doublons, par exemple entre les services territoriaux de l'État et ceux de ses agences, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale, et la simplification des différents niveaux d'administration et des structures hiérarchiques. Cette évolution devrait notamment s'appuyer sur une stratégie numérique collaborative permettant, en systématisant les échanges, d'éliminer les doublons et de rationaliser les processus.

Dans le contexte d'une nécessaire réduction des effectifs, le maintien du niveau de service public doit être assuré par l'amélioration de la productivité et de l'organisation mais aussi par un respect plus effectif de la durée théorique du travail voire, en tant que de besoin, par un relèvement de la durée annuelle, là où la pénibilité des fonctions n'interdit pas une telle révision.

Le cadrage d'ensemble et à moyen terme, nécessaire à la continuité de l'action mais aussi à sa clarté pour les responsables de service et pour les agents, devrait être une composante de la loi de programmation des finances publiques, ce qui suppose des décisions de principe rapide.

Les négociations de l'État avec les collectivités locales devraient inclure un engagement contractuel pluriannuel sur les effectifs.

Au plan de la politique salariale et compte tenu du poids que représenteront dans les prochaines années les décisions prises en 2016, la seule solution est sans doute de reprendre, pendant le temps du redressement des finances publiques, la stabilisation du point d'indice. Celle-ci devrait être assortie d'un élargissement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat en l'étendant à l'ensemble traitement + primes.

Quoi qu'il en soit des efforts sur les effectifs et la masse salariale, une conception globale du redéploiement de l'emploi public est nécessaire. Il ne suffira pas en effet de gagner sur les effectifs, domaine dans lequel des efforts sensibles en ce qui concerne l'État ont été réalisés dans les dernières années. La maîtrise durable de la masse salariale nécessite une réflexion sur la conception de la fonction publique. Les exemples européens montrent une diversité d'approches et une tendance à réserver le statut de la fonction publique aux activités strictement régaliennes, les autres missions donnant lieu à recrutement contractuel avec garantie de carrière. Quelle que soit l'orientation qui sera prise en ce domaine au plan politique, une gestion active des effectifs et des carrières, passant par une rénovation de la formation et le développement des passerelles entre administrations et entre corps, est une condition de la maîtrise à moyen long terme des effectifs globaux.

1-3-3 Les politiques publiques

Une réelle maîtrise de la dépense publique ne doit pas seulement reposer sur des mesures de gestion mais sur un remodelage des politiques. Plutôt qu'une révision générale des politiques publiques (RGPP) dont l'ambition initiale était de couvrir l'ensemble des politiques publiques, ce qui s'est avéré impossible, il faudrait cibler quelques domaines majeurs en termes de dépenses (emploi et logement) ou d'efficacité économique et sociale (politique de la ville et formation professionnelle). Dans le domaine du logement, des réflexions ponctuelles ont eu lieu ces dernières années mais sans que soit effectué un réexamen d'ensemble.

La méthode retenue devrait aussi s'écarter de celle qui avait été suivie pour la RGPP et qui faisait trop largement appel à des cabinets d'audit sans capacité suffisante d'expertise par rapport à la complexité des enjeux socioéconomiques.

Les missions touchant aux fonctions régaliennes essentielles de l'État devraient faire l'objet de lois de programmation qui devraient s'inscrire dans le cadre global de cohérence établi par une loi de programmation des finances publiques. De manière plus générale, les lois de programmation des finances publiques devraient s'enrichir de perspectives pluriannuelles d'évolution des dépenses des principales politiques publiques. Elles devraient être établies au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

2- Les prélèvements obligatoires

A 47% du PIB les prélèvements obligatoires, même s'ils ne couvrent pas l'ensemble des dépenses, situent la France parmi les pays où ils sont les plus élevés (1^{er} ou 2^{ème} selon les années avec le Danemark, pays où les finances publiques sont équilibrées). Ils ont atteint un niveau au-delà duquel il semble difficile d'aller dans les prochaines années, à la fois pour des raisons de tolérance des contribuables et pour la compétitivité des entreprises dont la recherche est aujourd'hui au cœur de la problématique de la reprise de la croissance et de la résorption du chômage. L'une des contraintes fortes sera l'impossibilité de fait de disposer d'une marge de manœuvre par une augmentation de la pression fiscale globale.

Par ailleurs, le poids relatif des différents types de prélèvements devra être pris en compte. Les données d'Eurostat démontrent, en effet, que la France se singularise par un taux particulièrement élevé de pression fiscale dans deux domaines : les prélèvements pesant sur le facteur travail, du fait de l'importance des cotisations sociales employeur, et, à l'issue des

différentes réformes intervenues ces dernières années, sur le capital. Cette double particularité contribue à expliquer, d'une part notre problème de chômage, d'autre part la tendance à la délocalisation d'activités et au sous-investissement.

2-1 Un cap pour la fiscalité et les prélèvements sociaux

2-1-1 Principes

La fixation d'un cap pour la fiscalité et les prélèvements sociaux s'impose. C'est une condition majeure de confiance des entreprises et des ménages. L'objectif de réduction des prélèvements obligatoires doit être traduit dans une trajectoire prévue dans un contrat de législature.

Deux phases devraient se succéder : une de stabilisation puis une d'amorce de réduction des prélèvements obligatoires. Le réglage de la durée de la première phase dépend notamment de la stratégie qui sera retenue en matière de dépenses publiques.

Cette trajectoire doit identifier ceux des prélèvements qu'il convient de diminuer et le cas échéant ceux dont le relèvement permettra de compenser partiellement l'effet des baisses programmées. Si l'impôt sur la fortune est un enjeu politique évident, son poids dans l'ensemble des prélèvements obligatoires (5 milliards soit 0.5% du montant total des prélèvements) et même dans la fiscalité du capital (90 milliards) fait qu'il ne rentre pas dans le raisonnement d'ensemble qui est l'objet du présent document.

Toute mesure fiscale ou concernant les prélèvements sociaux devrait être précédée d'une analyse d'impact avec une étude comparée avec la situation des autres pays et, sauf exception justifiée par l'urgence, faire l'objet d'un avis du Conseil des prélèvements obligatoires ou du Conseil financier de l'État.

2-1-2 Orientations et propositions

Les objectifs prioritaires dans la situation actuelle de l'économie sont à la fois d'assurer la sécurité des contribuables et du Trésor public et de favoriser la compétitivité et l'attractivité économiques.

Un double redéploiement doit être recherché. Le premier est entre impôts, taxes et cotisations pesant sur la production d'une part, et entre la TVA et la CSG d'autre part. Le second est la correction du déséquilibre massif, et particulier à la France, dans la structure de l'emploi que crée aujourd'hui l'échelle des taux de cotisations sociales qui favorise l'emploi peu qualifié mais défavorise celui à plus forte valeur ajoutée.

Ce cap peut notamment conduire à retenir les orientations et propositions suivantes.

- **Les taxes**

Les taxes qui grèvent aujourd'hui le coût du travail alors qu'il s'agit du financement de politiques publiques bénéficiant à l'ensemble de l'économie ou des ménages (versement destiné aux transports en commun, 1% logement, etc.) devraient être supprimées et ces politiques devraient être financées par la fiscalité générale de l'État.

- **Les cotisations et prélèvements sociaux**

La substitution au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) d'une diminution des cotisations sociales serait plus favorable aux petites et moyennes entreprises (PME) et permettrait d'abaisser le taux facial des charges sociales. Certes, le coût serait très important la première année, les cotisations sociales n'étant plus perçues alors que le CICE afférant à l'année antérieure continuerait à être dépensé. Mais l'intérêt économique justifie cette réforme.

Les modalités de transfert qui seront retenues devront tenir compte notamment des allègements déjà existants sur les salaires proches du salaire minimum de croissance (SMIC) en évitant qu'il conduise à des cotisations négatives au niveau du SMIC.

Les cotisations famille ont déjà été pour une large part supprimées. Cette évolution devrait être poursuivie jusqu'au bout : la charge pourrait soit être transférée à l'État avec une augmentation correspondante des recettes fiscales (TVA), soit être financée par un accroissement de la CSG au profit de la branche famille.

La question peut se poser également pour les cotisations chômage. Celles-ci pèsent sur les entreprises et les salariés avec le paradoxe de pénaliser la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des catégories de travailleurs les plus exposées au risque de chômage. Le chômage étant plus élevé en France que dans la plupart des pays de développement économique comparable et l'indemnisation du chômage y étant l'une des mieux assurées, le niveau des cotisations chômage et leur accroissement dans la période récente sont un handicap par rapport à d'autres économies (35 milliards). Au-delà du problème du déficit de cet élément de la protection sociale, c'est le système de financement qu'il serait utile de repenser.

- **Les impôts sur les entreprises**

Les allègements en matière de fiscalité des entreprises ne peuvent être que sélectifs compte tenu du niveau de déficit public et d'endettement. Les impôts qui pénalisent le plus l'activité économique ne sont pas tant l'impôt sur les sociétés qu'une nébuleuse de taxes qui a proliféré au fil du temps. Il demeure néanmoins difficile de conserver un taux d'imposition sur les sociétés qui soit très supérieur à celui en vigueur ou projeté dans les principaux pays développés avec lesquels nous sommes en compétition, étant entendu que le taux effectif de l'impôt doit être distingué du taux facial.

L'impôt sur les sociétés requiert par ailleurs une approche différenciée par catégorie d'entreprises. Les grandes entreprises bénéficient déjà d'une baisse tendancielle de l'impôt par le biais des dispositifs d'optimisation qui leur sont ouverts et auxquels n'ont pas accès les petites et moyennes entreprises. L'objectif d'une fiscalité plus favorable à la compétitivité économique doit donc viser un allègement de l'impôt sur les sociétés pour les PME-PMI. Malgré des améliorations récentes, les PME n'ont pas accès aux différents dispositifs d'optimisation ouverts dans le champ de l'impôt sur les sociétés et sont les plus pénalisées par le système fiscal en vigueur.

La nécessité d'un allègement de la charge fiscale sur les entreprises pourrait justifier une augmentation des taux de TVA (taux normal et taux intermédiaire) pour un produit équivalent et à condition que l'évolution de la conjoncture le permette. L'égalité devant l'impôt est une

préoccupation majeure mais la priorité en matière de justice sociale est d'assurer le redressement de l'emploi.

2-1-3 Modalités et cheminement

Dans une situation d'inflation et de croissances faibles avec une hausse du PIB en valeur plutôt inférieure à 2%, la hausse de la TVA, même limitée devrait être étalée dans le temps pour ne pas exercer d'effet macroéconomique défavorable, notamment en pesant sur le pouvoir d'achat des ménages. Dans une situation où la fraude à la TVA constitue déjà une composante majeure de la fraude aux prélèvements obligatoires, une répartition entre TVA et CSG pourrait être la plus adaptée.

2-2 Mobilisation de l'impôt et sécurisation des recettes fiscales

Une meilleure mobilisation des ressources fiscales passe prioritairement par un renforcement de la prévention et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Les solutions sont certes à rechercher en partie au niveau européen. Toutefois, des mesures d'adaptation sont à prendre en France au regard non seulement du droit fiscal mais aussi de l'organisation du contrôle fiscal. Les avancées des dernières années doivent être prolongées par des dispositifs inspirés de ceux existant à l'étranger (ex : l'obligation pour les conseils d'informer l'administration sur les montages financiers susceptibles d'être considérés comme agressifs).

Les dispositifs qui réduisent de fait la créance fiscale tels que la remise gracieuse et la transaction doivent être mieux encadrés : une solution pourrait constituer à les soumettre, pour les plus importantes, à l'avis conforme d'une commission indépendante, comme c'est déjà le cas en matière d'abus de droit.

La sécurisation des recettes fiscales passe également par les mesures préconisées plus haut de réduction des niches fiscales et sociales.

* * *

Quelles que soient leur différences d'approche, les membres du Cercle partagent deux convictions. Les sujets de finances publiques, s'ils sont encore peu évoqués dans les débats préélectoraux, sont une composante à la fois incontournable et majeure du cheminement économique et social des prochaines années. Les objectifs prioritaires, redresser progressivement la compétitivité de l'économie, assurer une solidarité plus efficace, éviter les risques financiers qui caractériseront très vraisemblablement les cinq prochaines années et assurer la soutenabilité du système financier publics, ne sont pas incompatibles et doivent être traités simultanément. Supprimer des anomalies manifestes dans les recettes et les dépenses, dynamiser la masse considérable que représentent ces dépenses et recettes, doivent permettre de les concilier dès lors qu'un cap clair et fiable serait assuré.

SOMMAIRE

I- Un cadre financier public rénové pour concilier réalisme et hardiesse indispensable

1- Une méthode pour les finances publiques du 21^{ème} siècle : fiabilité et cohérence

1-1 Fiabilité

- Pour un principe de précaution dans les prévisions de croissance et d'inflation
- Pour la reconstitution de marges de manœuvre

1-2 Cohérence

- Intégrer la complexité du système financier public
- Restaurer la crédibilité dans la conduite des finances publiques

2- Une nouvelle gouvernance

2-1 Crédibiliser l'établissement de la prévision

2-2 Repenser les institutions de réflexion et d'aide à la décision

2-2-1 Constat

2-2-2 Principes

2-2-3 Deux voies possibles

- Améliorer l'existant : le Haut Conseil des Finances Publiques et le Conseil des prélèvements obligatoires
- Créer un Conseil financier de l'État

2-3 Mieux coordonner le processus de décision budgétaire

2-3-1 Mise en cohérence des politiques publiques

2-3-2 Remise en ordre des calendriers et des procédures

II- Les priorités en matière de dépenses et de prélèvements : éléments de diagnostic

1- Les dépenses

1-1 Deux priorités : les politiques publiques régaliennes, l'investissement public

1-1-1 Une priorité manifeste : les politiques publiques régaliennes

1-1-2 L'investissement public : rationaliser pour répondre aux besoins essentiels et mobiliser les ressources du système financier public

1-2 Des facteurs clés de rééquilibrage

1-2-1 Les dépenses fiscales et niches sociales

1-2-2 Les dotations aux collectivités locales

1-3 Sur les grands postes structurellement majeurs : rationaliser pour garantir leur maintien tout en maîtrisant la dépense

1-3-1 Les dépenses sociales

- L'assurance maladie
- Les retraites

1-3-2 Les effectifs et la masse salariale

1-3-3 Les politiques publiques

2- Les prélèvements obligatoires

2-1 Un cap pour la fiscalité et les prélèvements sociaux

2-1-1 Principes

2-2-2 Orientations et propositions

- Les taxes
- Les cotisations et prélèvements sociaux
- Les impôts sur les entreprises

2-2-3 Modalités et cheminement

2-2 Mobilisation de l'impôt et sécurisation des recettes fiscales