

Synthèse des réflexions du groupe de travail parlementaire sur les règles de gouvernance des finances publiques

Synthèse - Rapport sur le groupe de travail relatif à la gouvernance des finances publiques

Suite à la proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques, présentée par MM. François Sauvadet, Charles de Courson et les membres du groupe Nouveau Centre et discutée à l'Assemblée nationale le 17 janvier 2008, un groupe de travail associant des parlementaires de l'ensemble des groupes des deux assemblées et des représentants du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique a été constitué. Ce groupe a étudié quelles règles pourraient permettre d'assurer le retour à l'équilibre des finances publiques d'ici à 2012, sur lequel la France s'est engagée.

Le groupe de travail a examiné plusieurs règles et procédures permettant d'affermir la trajectoire de retour à l'équilibre : budget pluriannuel, loi de programmation des finances publiques, règles d'équilibre appliquées aux comptes des administrations publiques et, en particulier, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, traitement des dépenses fiscales.

1. La mise en œuvre d'un budget pluriannuel sur la période 2009-2011, dont le principe a été annoncé par le Président de la République et dont les modalités ont été précisées par le Premier ministre, permettra d'accorder davantage de visibilité aux gestionnaires tout en sécurisant la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Le budget pluriannuel consistera à définir, pour chacun des trois exercices (2009-2010-2011), des plafonds – en crédits de paiement et en autorisations d'engagement – pour chaque mission du budget de l'Etat, répartis à titre indicatif au niveau des programmes. Ces plafonds auront un caractère impératif ; toutefois, ils pourront faire l'objet, pour les missions qui feraient face à des aléas externes imprévisibles au moment de la programmation, d'abondements ponctuels en 2010 et 2011, grâce à une réserve de budgétisation dont le montant serait croissant entre ces deux années.

Par ailleurs, la répartition des crédits entre programmes au sein des plafonds des missions pourra être ajustée en 2010 et la répartition des crédits entre missions pourra être revue en 2011, dans le respect du plafond global des crédits du budget de l'Etat. Cette année constituerait par ailleurs la première année de la période de budgétisation triennale suivante (2011-2013).

Ce budget triennal pourrait être défini dans le cadre d'une **loi de programmation des finances publiques**. Celle-ci présenterait la trajectoire des finances publiques envisagée pour l'ensemble des administrations publiques (périmètre de nos engagements européens) et, par le vote du Parlement, permettrait ainsi de solenniser les engagements pris par la France. Cette loi de programmation pourrait comprendre également des règles de gouvernance sur la période considérée, par exemple prévoir l'utilisation des surplus de recettes de l'Etat, définir les mesures de corrections à adopter en cas de dérapage de la trajectoire, en particulier pour les dépenses de la sécurité sociale, arrêter les modalités de mise en œuvre d'une norme de dépenses fiscales, etc.

2. Le groupe de travail a également étudié l'opportunité de mettre en œuvre **des règles contraignantes au regard de l'équilibre** des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Le groupe de travail s'est accordé sur le fait que la persistance de déficits budgétaires ne correspondant pas à la mise en œuvre de dépenses favorisant la croissance potentielle n'était pas justifiée ; il **n'a pas**, pour autant, **préconisé la mise en œuvre d'une règle d'or**.

En effet, l'interdiction des déficits de la section de fonctionnement recèle des difficultés méthodologiques importantes – s'agissant notamment de son champ d'application, de la définition des dépenses d'investissement, de la comptabilisation des amortissements et du périmètre des acteurs auxquels s'applique la règle. Surtout, elle n'est pas synonyme de retour à l'équilibre des comptes des administrations publiques, dès lors qu'elle permet des déficits persistants. C'est d'ailleurs pour cette raison, et compte tenu du caractère pro-cyclique de la règle d'or, que l'Allemagne souhaite y renoncer. Le biais que la règle d'or introduit en faveur des dépenses d'investissement n'apparaît enfin pas justifié. En effet, le groupe de travail a constaté que la France ne connaissait pas un retard d'investissement public, qui, étant relativement élevé et stable, ne peut être comparé à celui qui a par exemple justifié la mise en œuvre de la règle d'or au Royaume-Uni.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, le groupe de travail a étudié la mise en œuvre d'une règle d'équilibre, pleinement justifiée par la nécessité de ne pas faire supporter les dépenses sociales par les générations futures. Elle porterait soit sur une période pluriannuelle, soit sur chaque année. Toutefois, il serait dans ce dernier cas nécessaire, pour limiter le risque de politique pro-cyclique, de prévoir un mécanisme de lissage de l'impact des fluctuations conjoncturelles, sous la forme d'un fonds de stabilisation.

Il pourrait donc être envisagé de **prévoir une obligation de vote à l'équilibre des lois de financement de la sécurité sociale**, et dont le respect en exécution pourrait s'appuyer sur le renforcement du caractère automatique de certaines mesures de régulation.

Enfin, pour consacrer l'objectif d'équilibre, les lois de programmation devraient s'inscrire dans un **objectif d'équilibre des comptes de l'ensemble des finances publiques, à valeur constitutionnelle**, traduisant ainsi l'engagement ferme de la France à s'approprier les objectifs définis dans le cadre de l'Union européenne. Une telle disposition pourrait être introduite dans la Constitution à l'occasion de sa révision.

3. Enfin, le groupe de travail a examiné **les règles qui pourraient être édictées afin de mieux contrôler la multiplication des dépenses fiscales**, considérant que ces dernières peuvent permettre de contourner le respect de la norme de dépense et pourraient constituer une « ligne de fuite » importante du budget pluriannuel. Le groupe de travail a écarté l'insertion des dépenses fiscales dans la norme de dépense budgétaire : ne pouvant être évaluées et pilotées de la même manière que les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales conduiraient nécessairement à affaiblir la norme de dépense et ainsi, le respect du plafond voté par le Parlement.

Outre la poursuite de l'évaluation du coût et de la performance des dépenses fiscales, pourrait être envisagé **un article récapitulatif en loi de finances sur le montant total des dépenses fiscales, permettant au Parlement de débattre sur ces mesures dérogatoires** de manière globale et pouvant déboucher à terme sur la création d'une norme spécifique. Cette norme pourrait s'appliquer à l'ensemble d'entre elles ou à celles se rapportant à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, qui en représentent la plus grande part et sont plus directement contrôlables. Compte tenu de l'étalement dans le temps des incidences budgétaires propre aux mesures fiscales, le respect de la norme ne pourrait être mesuré sur une seule année, et l'impact des mesures correctrices ne pourrait être constaté qu'avec un délai, compte tenu du décalage d'un an entre le fait générateur de l'impôt et son paiement effectif. Ce mécanisme autorégulateur – le coût des dépenses fiscales excédant la référence initiale devant être « gagé » par la réduction d'autres dépenses fiscales – ne produirait donc ses effets qu'à moyen terme.

SOMMAIRE

I. FAUT-IL ADOPTER UNE REGLE D'OR ?	7
A. UNE REGLE SEDUISANTE	7
1. <i>Une règle appliquée aux collectivités territoriales.....</i>	7
2. <i>... qui contribuerait à la soutenabilité de nos finances publiques en obligeant à financer les dépenses de fonctionnement par des recettes courantes.....</i>	7
B. UNE REGLE QUI POSE DES PROBLEMES DE FAISABILITE TECHNIQUES IMPORTANTS	8
1. <i>Quel champ ?.....</i>	8
2. <i>Quel contrôle du respect de la règle d'or ?.....</i>	10
3. <i>Quelles conséquences pour l'exécution du budget de l'Etat dans le cadre de la LOLF ?.....</i>	11
C. ... ET DONT LA PERTINENCE POUR ASSURER LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES EST LOIN D'ETRE ASSUREE	11
1. <i>Les « contre-exemples » étrangers (Allemagne, RU).....</i>	11
2. <i>Une incitation à la dépense d'investissement injustifiée en France.....</i>	12
3. <i>Une règle qui risque de ne pas être cohérente avec l'objectif de retour à l'équilibre en 2012.....</i>	13
II. QUEL ENGAGEMENT PLURIANNUEL SUR LES FINANCES PUBLIQUES ?	14
A. TIRER LES BENEFICES DE LA PLURIANNUALITE.....	14
1. <i>Sécuriser la trajectoire de finances publiques</i>	14
2. <i>Améliorer la visibilité donnée au gestionnaire</i>	14
B. DEFINIR UNE STRATEGIE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES DANS UNE LOI DE PROGRAMMATION.....	15
1. <i>Affermir une stratégie fondée sur la maîtrise de la dépense</i>	15
2. <i>Poser des principes de gouvernance, y compris pour décrire les mesures de redressement à prendre en cas de dérapage.....</i>	15
3. <i>Donner une assise politique à cette stratégie, en assurant la cohérence entre les exercices internes et européens</i>	15
C. PROGRAMMER LES DEPENSES DE L'ÉTAT.....	16
III. COMMENT MAITRISER LE DEVELOPPEMENT DES DEPENSES FISCALES ET DES NICHES SOCIALES ?	16
A. DIFFICULTES POSEES PAR L'EXPANSION DES DEPENSES FISCALES ET DES NICHES SOCIALES	16
1. <i>Les montants en jeu excèdent largement les moyens nouveaux ouverts dans le cadre des lois de finances et de financement.....</i>	16
2. <i>Il existe un risque de substitution de la dépense fiscale à la dépense budgétaire.....</i>	17
B. L'INTEGRATION DES DEPENSES FISCALES A LA NORME DE DEPENSE ACTUELLE : UNE SOLUTION A ECARTER.....	18
1. <i>Des problèmes de mise en œuvre réels.....</i>	18
2. <i>Des logiques différentes entre dépenses budgétaires et moindres recettes</i>	18
3. <i>Un risque d'affaiblissement de la norme de dépense élargie</i>	19
C. LA PROPOSITION RETENUE : UNE NORME DE DEPENSE FISCALE SPECIFIQUE	19
1. <i>Continuer les progrès de chiffrages et d'évaluation.....</i>	19
2. <i>Débattre des dépenses fiscales en votant en loi de finances un article récapitulatif</i>	20
3. <i>Prendre des mesures correctrices le cas échéant en N+1</i>	20
4. <i>S'orienter vers un monopole des lois financières sur les dispositions fiscales et relatives aux cotisations sociales ?</i>	21
IV. COMMENT ASSURER L'EQUILIBRE DES FINANCES SOCIALES ?.....	21
A. DANS LE CHAMP DES FINANCES SOCIALES, LA REGLE D'OR S'ANALYSE COMME UNE REGLE D'EQUILIBRE STRUCTUREL...	21
B. ÉQUILIBRE ET FINANCES SOCIALES : UNE ANALYSE SUR LES 25 DERNIERES ANNEES	22
C. METTRE EN ŒUVRE LA REGLE D'OR : S'ASTREINDRE A LA PRESENTATION ET AU VOTE A L'EQUILIBRE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE	24
1. <i>Équilibre annuel ou pluriannuel ?.....</i>	25
2. <i>Quel horizon de mise en œuvre ?.....</i>	26
3. <i>Après quelles modifications du cadre juridique ?</i>	26
D. CREDIBILISER LA REGLE DE PRESENTATION ET DE VOTE A L'EQUILIBRE DES LFSS	26

INTRODUCTION

A l'occasion de la discussion de la proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques¹ présentée par MM. François Sauvadet, Charles de Courson et les membres du groupe Nouveau Centre et apparentés, le 17 janvier 2008, le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a indiqué qu'il était : « *prêt à installer à Bercy (...) avec tous les parlementaires qui le souhaitent – qu'ils soient de l'UMP, de l'opposition et naturellement du Nouveau Centre, à l'Assemblée comme au Sénat – un groupe de travail (...) afin de nous aider et de nous encadrer dans cette conquête que nous allons mener budget après budget, commission après commission, dépense après dépense, audition après audition, sur le chemin de l'équilibre des finances publiques. (...) Ce travail pour profiter, je l'espère, à la préparation d'une loi de programmation des finances publiques* ».

Ce groupe de travail s'est réuni à trois reprises, le 6 février, le 2 avril et le 16 avril 2008 à Bercy, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il a rassemblé des parlementaires des deux assemblées – en particulier, des membres des commissions chargées des finances - et des représentants du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique².

La persistance de notre déficit budgétaire – aucun budget n'a été exécuté en équilibre ou en excédent depuis 1974 – et du déficit du régime général de la sécurité sociale – en déficit sans discontinuer depuis 1990, à l'exception des années 1999 à 2001 – a provoqué une croissance sans précédent de l'endettement public, qui s'établit à 64,2 % du PIB à la fin de l'année 2007.

Ce niveau d'endettement excède celui – de 60% – sur lequel la France s'est engagée vis-à-vis de ses partenaires européens et constitue, d'un point de vue économique, un transfert de charge sur les générations futures³. Son niveau est d'autant plus préoccupant qu'il est aujourd'hui alimenté par la dynamique déficitaire de nos finances publiques (le déficit atteignant 2,7% du PIB en 2007), qui contribue à notre isolement progressif au sein de l'Union européenne. Sur la période récente en effet, la plupart de nos partenaires ont engagé des réformes structurelles visant le retour à l'équilibre budgétaire des administrations publiques, objectif qu'ils ont, pour un grand nombre d'entre eux et, par exemple, en Allemagne, déjà atteint.

Dans un contexte marqué par la concurrence fiscale, et compte tenu d'un niveau de prélèvements obligatoires relativement élevé en France, le retour à l'équilibre des comptes publics au plus tard en 2012, sur lequel la France s'est engagée auprès de ses partenaires de l'Union européenne, doit passer par une maîtrise accrue de la dépense publique. Cette orientation forte appelle la mise en place de règles de gouvernance ainsi qu'une approche globale, prenant en compte l'ensemble des administrations publiques au sens des traités européens.

¹ Cette proposition de loi tend à imposer un retour à l'équilibre de fonctionnement pour le budget de l'État et à l'équilibre général pour le budget de la sécurité sociale à l'horizon 2012.

² Cabinet du ministre, direction du budget, direction générale du trésor et de la politique économique, direction de la législation fiscale et direction de la sécurité sociale.

³ On se référera à cet égard au premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques de février 2007 :

« *La situation de nos finances publiques est préoccupante à plusieurs égards :*

- *Notre pays a connu une augmentation continue du poids des dépenses publiques depuis 25 ans, dont une part du financement a été transférée aux générations suivantes, par un recours massif à l'endettement. Cette dynamique ne peut être prolongée de façon durable, et pose un problème d'équité intergénérationnelle.*

- *Cette situation est d'autant plus inquiétante que de nouvelles dépenses pèseront spontanément sur nos finances publiques du fait du vieillissement de la population à structure de dépenses inchangée* ».

Le présent rapport retrace les principales orientations retenues à l'occasion des réunions du groupe de travail :

- La règle d'or appliquée au budget de l'État n'apparaît pas, après examen, constituer une condition nécessaire et suffisante du retour à l'équilibre des comptes publics, dans un contexte où l'investissement public est relativement stable et élevé en France par rapport au niveau constaté chez ses partenaires ;
- La programmation pluriannuelle des finances publiques, déclinée en particulier dans une programmation détaillée des dépenses de l'État et accompagnée de règles de gouvernance, serait la solution à privilégier pour sécuriser le retour à l'équilibre des comptes publics. Elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'un projet de loi de programmation des finances publiques ;
- Il apparaît également impératif de maîtriser le développement des dépenses fiscales à travers une norme spécifique ;
- Enfin, le retour à l'équilibre des finances publiques suppose d'assurer l'équilibre des finances sociales.

I. FAUT-IL ADOPTER UNE REGLE D'OR ?

A. Une règle séduisante

1. Une règle appliquée aux collectivités territoriales...

Les règles afférentes aux budgets des collectivités territoriales leur interdisent de financer par l'emprunt les dépenses inscrites en section de fonctionnement, ainsi que le remboursement des annuités d'emprunt arrivant à échéance⁴.

Cette règle est cependant appliquée avec une certaine souplesse en exécution, puisqu'un déficit de la section de fonctionnement de 5 % à 10 % des recettes de celle-ci est autorisé, en fonction de la taille des collectivités concernées.

La mise en œuvre d'une « règle d'or » pour les collectivités territoriales peut conduire à s'interroger sur la pertinence de sa transposition aux autres administrations publiques et, en particulier, à l'Etat. Sur ce point, Didier Migaud, rapporteur de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, soulignait toutefois lors des travaux préparatoires qu'il n'était « pas sûr qu'il soit si pertinent de vouloir que le budget de l'Etat ressemble le plus possible à celui des collectivités territoriales. Le rôle de l'Etat transcende celui des collectivités locales et comparaison n'est pas toujours raison ».

2. ... qui contribuerait à la soutenabilité de nos finances publiques en obligeant à financer les dépenses de fonctionnement par des recettes courantes

Dès les travaux préparatoires de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), un consensus est apparu sur la nécessité d'éviter le financement de dépenses récurrentes par l'emprunt. La LOLF a ainsi prévu une présentation indicative du budget de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement (3^o de l'article 51).

De nombreux rapports ont ensuite mis en exergue l'irresponsabilité du financement des dépenses de fonctionnement par l'emprunt et, partant, la nécessité d'y mettre fin :

- le rapport confié par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à la commission présidée par Michel Pébereau (« *Rompre avec la facilité de la dette publique* », décembre 2005) a souligné l'accroissement de la dette publique et l'absence de lien avec la mise en œuvre de dépenses d'investissement : « *On pourrait penser que l'alourdissement de l'endettement public des vingt-cinq dernières années trouve son origine dans un accroissement significatif de ces dépenses visant à améliorer notre potentiel de croissance. Tel n'est pas le cas (...) depuis vingt-cinq ans, la plupart du temps (dix-neuf années sur vingt-cinq), le déficit public (et donc la dette correspondante) n'a pas servi qu'à financer de nouveaux éléments d'actifs mais d'autres dépenses : le renouvellement des équipements existants et des dépenses de fonctionnement courant. En moyenne sur ces dix-neuf années, ce sont 40 % du déficit (et donc de l'augmentation de la dette) qui n'ont pas eu de*

⁴ L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».

contrepartie à l'actif et ont de ce fait contribué à dégrader le patrimoine des administrations publiques ».

- le rapport du Conseil d'orientation des finances publiques de février 2007 a complété cette analyse : « [La] croissance importante de la dépense publique s'explique aux deux tiers par une augmentation des prestations sociales et transferts. Les dépenses d'investissement, en part de PIB, n'ont quasiment pas augmenté. Ainsi, l'augmentation de la dépense publique a financé des dépenses courantes davantage que des dépenses d'investissement, préparant l'avenir.

Cette augmentation de la dette publique, qui revient à transférer aux générations futures le financement de dépenses d'une autre génération pose un problème d'équité intergénérationnelle. (...) La génération 1950 a hérité d'une dette moins importante et a été moins taxée à son entrée dans la vie active que la génération 1970, qui a elle-même été privilégiée au regard de ces critères par rapport à la génération 1990. Au total, la génération 1990 héritera à son entrée dans la vie active d'une dette deux fois plus importante que celle de ses grands-parents. ».

Par ailleurs, le rapport s'interrogeait sur la pertinence du recours à la règle d'or pour maîtriser cette situation : « Il apparaît donc important que les objectifs que la France se fixe, dans le cadre des objectifs de moyen terme, fassent l'objet d'une plus grande appropriation nationale, à l'instar de certains pays européens. Une façon d'inscrire ces objectifs de moyen terme dans le débat public afin de favoriser leur appropriation pourrait être de mettre en place une règle d'or à l'instar des Allemands et des Britanniques. En effet, une règle d'or qui limiterait le déficit au financement de l'investissement net correspondrait à un objectif de déficit public d'un point de PIB maximum en moyenne sur le cycle économique, soit un niveau qui ne serait pas incohérent avec des objectifs de moyen terme appropriés pour la France ».

B. ... Une règle qui pose des problèmes de faisabilité techniques importants

1. Quel champ ?

La mise en œuvre d'une règle d'or pose de nombreuses questions méthodologiques, se rapportant notamment au périmètre des dépenses d'investissement qu'il convient de retenir pour son application.

Si seul le champ de l'Etat était retenu, comme le proposait la proposition de loi constitutionnelle discutée par l'Assemblée nationale le 17 janvier 2008 en prévoyant qu' « *il est interdit de présenter et d'adopter une loi de finances dont la section de fonctionnement est en déficit* », il conviendrait de définir les dépenses prises en compte : les dépenses d'investissement peuvent en effet varier de 5,7 Md€ à 17,8 Md€ pour la LFI 2008⁵, selon, notamment, que l'on prend en compte ou non les dépenses d'équipement militaire.

⁵ En effet, les dépenses d'investissement du budget général s'élèvent à 5,7 Md€ dans l'approche la plus stricte (titre 5 du budget général hors dépenses d'équipement militaire), à 12,7 Md€ pour l'ensemble du titre 5 du budget général et à 17,8 Md€ dans l'approche retenue pour la présentation de la section d'investissement dans les projets de loi de finances, prévue par l'article 51 de la LOLF.

Quelle que soit l'option retenue, une telle approche présente l'avantage de correspondre à un périmètre bien défini, faisant l'objet d'un vote annuel – celui de la loi de finances – et piloté par un acteur unique – l'État –, mais elle présente le défaut d'être très largement dépendante de la répartition des dépenses d'investissement entre l'État et les autres administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État. Or, les vagues successives de décentralisation – et notamment la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales – ont conduit à confier une part croissante des compétences relatives aux investissements publics aux collectivités territoriales. De nombreux opérateurs ont par ailleurs été créés pour mettre en œuvre la politique de l'État dans des domaines définis, touchant notamment aux infrastructures ou au logement (AFITF, ANRU...). Ainsi, l'institution d'une règle d'or appliquée au seul budget de l'État favoriserait la prise en charge des dépenses d'investissement par l'État au détriment des autres acteurs publics et pourrait aller à l'encontre du mouvement de décentralisation engagé depuis plus de 25 ans.

La prise en compte des organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui recoupent pour partie le champ des opérateurs, sans effacer ce dernier inconvénient, y ajouterait des difficultés techniques résultant de la nécessité de consolider les données de l'ensemble ainsi constitué, État et ODAC. Pour y remédier, il pourrait certes être envisagé de tenir compte, outre des investissements directement réalisés par l'État, des subventions d'investissement qu'il verse aux organismes divers d'administration centrale et aux collectivités territoriales. Toutefois, la comptabilisation par l'État d'une dépense d'investissement ne correspond pas nécessairement à un investissement effectivement réalisé, car le bénéficiaire de la subvention peut étaler dans le temps sa réalisation. Par ailleurs, l'identification de la part « investissement » d'une subvention pour charges de service public peut être malaisée.

La prise en compte de l'ensemble du champ des administrations publiques a davantage de logique d'un point de vue économique, dès lors qu'il n'y a qu'une seule dette publique, et un seul contribuable pour pourvoir à son remboursement. Par ailleurs, la prise en compte de l'ensemble des administrations publiques correspond à un périmètre bien défini, celui sur lequel repose les jugements de nos partenaires européens ; elle permet, en neutralisant les effets de structure, d'assurer une comparabilité de la situation de nos finances publiques avec eux. Le principal inconvénient du choix d'une logique « toutes APU » réside dans la difficulté d'effectuer des prévisions *a priori*, puis dans le contrôle et l'éventuelle sanction *a posteriori*, compte tenu de la multiplicité et de l'autonomie des acteurs couverts par ce champ. En outre, appliquée à l'ensemble des administrations publiques, cette règle serait, sur la base des investissements bruts, profondément laxiste.

Quel que soit le champ pris en compte, État ou « toutes administrations publiques », il convient de déterminer la comptabilité permettant de mesurer le respect de la règle d'or.

Or, ce choix conditionne largement le degré de contrainte posé par celle-ci :

- en comptabilité générale, il est possible de se référer aux immobilisations ;
- en comptabilité nationale, il est possible de se référer à la notion de « capital fixe », ce qui exclut les dépenses d'équipement militaire ;
- en comptabilité budgétaire, les contraintes sont *a priori* moins fortes, en l'absence d'approche bilancielle.

Ceci renvoie à la question du choix entre l'investissement brut et l'investissement net (prise en compte ou non des dotations aux amortissements). Sur ce point, il est admis, par l'ensemble des organisations internationales, que seule la prise en compte de l'investissement net permet de tenir compte de la réalité des investissements réalisés, en intégrant les coûts liés à leur renouvellement.

Au total, l'application de la règle d'or sur la base des investissements nets, calculés sur la base de la comptabilité générale est la seule qui soit pleinement satisfaisante d'un point de vue intellectuel. Elle n'est cependant guère opératoire, dès lors que la budgétisation s'effectue selon les conventions de la comptabilité budgétaire et que les résultats de l'ensemble des finances des administrations publiques sont présentés aux institutions européennes dans le cadre des règles de la comptabilité nationale.

2. Quel contrôle du respect de la règle d'or ?

La mise en œuvre d'une règle d'or appliquée au budget de l'Etat ou à l'ensemble des administrations publiques suppose l'existence d'une capacité de contrôle de son respect, dès lors que la règle d'or serait définie par une loi – qu'elle soit ordinaire, organique ou constitutionnelle.

Ce contrôle doit porter, en premier lieu, sur la qualité et la permanence de la méthodologie retenue, et, en second lieu, sur le respect de la règle proprement dite.

La permanence de la méthodologie retenue et sa bonne mise en œuvre constitue un élément indispensable afin d'éviter tout contournement de la contrainte résultant de l'application de la règle d'or, liée par exemple à la modification du champ de l'investissement retenu pour son application. A cet égard, il apparaît déterminant que le champ des dépenses d'investissement soit défini sur des bases comptables ; toute prise en compte d'un périmètre différent – par exemple, les « dépenses d'avenir », qui incluraient les dépenses de recherche ou d'enseignement contribuant au développement du capital humain – pourrait rendre la règle aisément manipulable, et, en tout état de cause, conduirait à rendre le contrôle de son application difficile, voire impossible, compte tenu de l'imprécision du champ ainsi défini.

S'agissant du respect de la règle proprement dite :

- en prévision, il apparaît difficile d'assurer son contrôle : compte tenu de la fongibilité des dépenses, la répartition des crédits par nature n'a qu'un caractère indicatif ;
- en exécution, en revanche, la loi de règlement retrace la répartition des dépenses en fonction de leur nature et permettrait donc, en confrontant le niveau du déficit et celui des dépenses d'investissement, de mesurer le respect de la règle d'or.

Il convient cependant de s'interroger sur les sanctions qui pourraient résulter de l'absence de respect de cette règle en exécution, au-delà des critiques politiques auxquelles devrait faire face le Gouvernement. La seule conséquence envisageable pourrait être l'invalidation, par le Conseil constitutionnel, de la loi de règlement, sanction dont les conséquences pratiques sont par ailleurs difficiles à mesurer. Le non-respect de la règle d'or paraît donc appeler une sanction davantage politique que juridictionnelle.

3. Quelles conséquences pour l'exécution du budget de l'Etat dans le cadre de la LOLF ?

La mise en œuvre de la règle d'or paraît de nature à complexifier considérablement l'exécution du budget de l'Etat.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, les ministères gestionnaires sont libres d'opérer des redéploiements de crédits au sein des programmes, susceptibles de modifier la nature des dépenses ; la seule exception est constituée par la règle dite de la « fongibilité asymétrique », qui permet de transférer des crédits des dépenses de personnel vers les autres types de dépenses, mais pas l'inverse. Le respect de la règle d'or en prévision comme en exécution supposerait la mise en œuvre d'une deuxième fongibilité asymétrique au profit des dépenses d'investissement qui irait à l'encontre de la liberté accordée aux gestionnaires par la LOLF.

En outre, le pilotage de l'exécution, fondé actuellement sur le respect de la norme de dépense et le suivi du solde des administrations publiques devrait tenir compte d'un troisième facteur, le respect de la règle d'équilibre de la section de fonctionnement, qui pourrait entrer en conflit avec eux.

C. ... et dont la pertinence pour assurer le redressement des finances publiques est loin d'être assurée

1. Les « contre-exemples » étrangers (Allemagne, RU)

Au sein de l'Union européenne, seulement deux pays ont mis en œuvre une « règle d'or » : l'Allemagne et le Royaume-Uni. Leurs expériences soulignent les limites, voire les inconvénients, d'une telle règle.

En Allemagne, la règle d'or a été introduite dans la loi fondamentale à l'occasion de la réforme du fédéralisme financier de 1969⁶. La dérogation qu'elle prévoit a régulièrement été utilisée⁷. Surtout la règle d'or n'a pu empêcher ni l'accroissement très rapide de la dette publique, qui représentait 20 % du PIB à la fin des années 1970 et s'élève à environ 65 % du PIB aujourd'hui, ni les déficits publics excédant 3 % du PIB certaines années.

Face à ce constat et considérant le caractère pro-cyclique de la règle d'or, le gouvernement allemand réfléchit actuellement à sa suppression et son remplacement par une norme plus efficace⁸.

⁶ L'article 115 prévoit ainsi que « le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissement inscrits au budget; il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global. Les modalités sont réglées par une loi fédérale ».

⁷ En 1975, 1981, 1982, 1988, 1990, 1996, 1997, 2002, 2003, 2004 et 2005.

⁸ Ainsi, il indiquait, dans la dernière actualisation du Pacte de stabilité et de croissance transmis à l'Union européenne en décembre 2007 : « Améliorer la qualité des finances publiques implique d'augmenter l'efficacité de l'ensemble des dépenses gouvernementales. Par ailleurs, des cadres institutionnels sont nécessaires pour assurer la soutenabilité à long terme et la fonction de stabilisation à court terme des budgets publics. Pour cette raison, un objectif important du budget fédéral consiste à réformer la règle constitutionnelle limitant le déficit de l'Etat (...) La politique budgétaire a notamment pour vocation de mettre en place des mécanismes et des structures qui permettent de contrôler l'efficacité et l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics. L'ensemble des règles et conditions institutionnelles a également une influence notable lorsqu'il s'agit d'arrêter les orientations à long terme et la fonction de stabilisation des budgets publics. Le Conseil ECOFIN a souligné à plusieurs occasions l'importance du rôle des institutions et des règles budgétaires nationales, en particulier dans l'optique de l'assainissement des finances publiques et pour éviter une politique budgétaire procyclique. Dans ce contexte, la révision des normes constitutionnelles limitant la dette publique constitue l'un des principaux objectifs du gouvernement allemand dans sa réforme du fédéralisme ».

Au Royaume-Uni, deux règles ont été adoptées en 1998, alors que le Gouvernement poursuivait un important programme visant à réinvestir dans les services publics :

- un objectif d'équilibre (*la règle d'or*) prévoyant que le solde des dépenses de fonctionnement doit être équilibré sur l'ensemble du cycle économique ;
- un objectif de soutenabilité de l'endettement (*la règle d'investissement soutenable*) prévoyant que la dette nette⁹, en proportion du PIB, doit être stabilisée au cours du cycle à un niveau prudent, défini jusqu'ici comme un endettement net inférieur à 40 % du PIB.

Sur le fond, on notera que la règle d'or a été mise en œuvre à une période de forte relance des investissements publics et au cours de laquelle la situation des finances publiques était saine et soutenable.

Parmi les difficultés méthodologiques liées à la mise en œuvre de la règle d'or au Royaume-Uni, il convient de citer l'absence de consensus sur la durée du cycle économique et l'estimation de la croissance économique potentielle permettant de déterminer l'« *output gap* ». Ainsi, la date de début et de fin du cycle économique a plusieurs fois été modifiée à la lumière de nouvelles données économiques, suscitant des polémiques.

Au total, il convient de relever que, tant pour l'Allemagne que pour le Royaume-Uni, la règle d'or a été accompagnée soit par des dérogations, soit par des souplesses dans l'appréciation de son respect. Cette règle n'a par ailleurs pas empêché des périodes de dégradation de la situation des finances publiques des deux pays et a fait l'objet de critiques, tant du point de vue méthodologique (classement des dépenses d'investissement, définition du cycle économique,...) que de la politique économique (la règle d'or tend à favoriser la mise en œuvre de politiques budgétaires pro-cycliques).

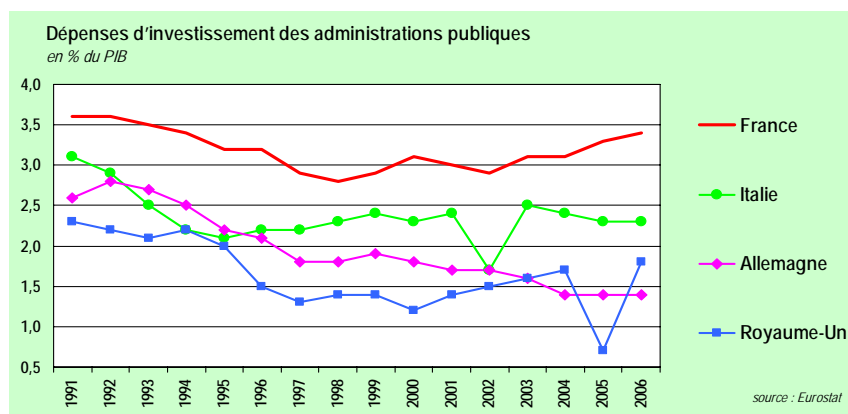
2. Une incitation à la dépense d'investissement injustifiée en France

a) Alors que le niveau de l'investissement public demeure élevé en France

Ainsi que cela a été souligné s'agissant de la mise en œuvre d'une règle d'or au Royaume-Uni, celle-ci crée un biais considérable en faveur des dépenses d'investissement.

Or, l'investissement public français n'apparaît pas comme nécessitant une règle le favorisant par rapport aux autres dépenses publiques lorsque l'on compare la situation avec celle des autres pays européens, d'une part, et lorsque l'on observe son évolution dans le temps, d'autre part : la France n'est pas caractérisée par un retard d'investissement public. D'ailleurs, contrairement à une idée reçue, l'investissement public a été remarquablement stable au cours des dernières années : c'est sa répartition qui a évolué, la part de l'Etat s'étant réduite au profit de celle des collectivités territoriales et des établissements publics.

⁹ Dette nette de l'Etat = dette brute de l'Etat - créances de l'Etat.



b) Et que le lien entre dépense d'investissement et croissance potentielle n'est pas direct

Il convient de souligner que le champ des dépenses d'investissement ne correspond pas à celui des « dépenses d'avenir », qui contribuent à accroître le niveau de la croissance potentielle. Ainsi, le champ comptable de l'investissement comprend – en comptabilité budgétaire – une part significative de dépenses d'investissement militaire, qui n'ont pas d'effet direct sur la croissance potentielle. A contrario, l'essentiel des dépenses de formation et de recherche sont des dépenses de fonctionnement, alors qu'en développant le capital humain, elles contribuent à améliorer la croissance potentielle.

Enfin, les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement sont intimement liées : ainsi, lorsqu'une administration publique construit un hôpital ou une école, son effort d'investissement se traduit ensuite par des dépenses de fonctionnement récurrentes pour assurer la fourniture des services correspondants (frais de fonctionnement et d'entretien, dépenses de personnel...).

3. Une règle qui risque de ne pas être cohérente avec l'objectif de retour à l'équilibre en 2012

La France s'est engagée à revenir, d'ici à l'année 2012 au plus tard, à l'équilibre de ses finances publiques et à un niveau de dette inférieur à 60 % du PIB. Or, il apparaît que la poursuite de cet objectif peut s'avérer, sinon contradictoire, du moins imparfaitement aligné avec celui du respect de la règle d'or : il est en effet possible d'atteindre l'équilibre des comptes sans pour autant respecter les conditions fixées par une règle d'or appliquée à l'État, de même qu'il serait à l'évidence possible de respecter la règle d'or, sans pour autant parvenir à atteindre l'équilibre des comptes publics. Il convient d'ailleurs de relever que la règle d'or est aujourd'hui respectée si l'on prend en compte les investissements bruts de l'ensemble des administrations publiques.

Compte tenu de l'importance qu'il convient d'attacher au respect des engagements pris auprès de nos partenaires européens, il apparaît souhaitable de ne pas brouiller les objectifs poursuivis en y ajoutant une contrainte supplémentaire, qui pourrait rendre plus difficile le pilotage des finances publiques au service du retour à l'équilibre.

Au total, si la règle d'or constitue une règle de bonne conduite budgétaire, dont le respect doit être recherché, elle ne constitue pas un instrument privilégié du retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2012 et peut aller à l'encontre de cet objectif. Aussi, il apparaît souhaitable de ne pas prévoir l'édiction d'une norme impérative.

II. QUEL ENGAGEMENT PLURIANNUEL SUR LES FINANCES PUBLIQUES ?

A. Tirer les bénéfices de la pluriannualité

1. Sécuriser la trajectoire de finances publiques

La mise en œuvre d'une stratégie de finances publiques pluriannuelle et, en particulier, d'une programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'État pourrait constituer un outil essentiel afin de sécuriser la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics à l'horizon 2012. A cet égard, force est de constater que la programmation actuelle visant à répondre à nos engagements européens est limitée, le programme de stabilité constituant un cadrage glissant, très global et peu contraignant, qui ne fait pas l'objet d'une approbation par la représentation nationale.

Une loi de programmation permettrait de définir et de soumettre au vote du Parlement une trajectoire en recettes et en dépenses, globalement et pour chaque sous-secteur des administrations publiques, en assortissant celles-ci de règles de gouvernance.

2. Améliorer la visibilité donnée au gestionnaire

La mise en œuvre d'un budget pluriannuel vise également à répondre à un souci de bonne gestion, en inscrivant dans la durée les dotations dont pourront bénéficier les gestionnaires. Alain Lambert et Didier Migaud préconisaient ainsi, dans leur second rapport sur la mise en œuvre de la LOLF, « *d'établir le cadre pluriannuel dont ont besoin les gestionnaires pour améliorer la visibilité sur leurs enveloppes de crédits et planifier leurs actions dans le sens d'une amélioration de l'efficacité de la dépense* »¹⁰.

Il s'agit, à travers la programmation de l'ensemble des dépenses de l'Etat, d'étendre le champ d'une visibilité pluriannuelle actuellement réservée aux seuls secteurs de l'action de l'Etat jugés prioritaires à travers les lois d'orientation et de programmation, qui encadrent 18 % des dépenses du budget de l'Etat, en accordant la même visibilité à ceux qui voient leur moyens augmenter et à ceux devant procéder à des ajustements à la baisse de leurs dépenses.

Sur la base des plafonds de crédits définis par mission dans le cadre du budget triennal, les ministres pourront, s'ils le souhaitent, décliner la pluriannualité « au plus près du terrain », au niveau de certains programmes, budgets opérationnels de programme (BOP) ou opérateurs, afin d'accorder de la visibilité à leurs gestionnaires.

¹⁰ « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* », rapport au Gouvernement, octobre 2006, page 27.

B. Définir une stratégie pluriannuelle de finances publiques dans une loi de programmation

1. Affermir une stratégie fondée sur la maîtrise de la dépense

Une loi de programmation des finances publiques devrait permettre, en définissant des plafonds de crédits par mission pour les années 2009 à 2011, d'affermir la stratégie de retour à l'équilibre du budget de l'Etat fondée sur la maîtrise de la dépense. Cette maîtrise de la dépense passe notamment par la mise en œuvre des réformes décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de l'engagement présidentiel de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, avec un intéressement des agents à hauteur de la moitié des économies réalisées.

La loi de programmation des finances publiques permettra donc de présenter en même temps au Parlement les réformes devant être mises en œuvre et leur impact sur le budget des missions, sur chacune des trois années de la programmation.

2. Poser des principes de gouvernance, y compris pour décrire les mesures de redressement à prendre en cas de dérapage

La loi de programmation des finances publiques définira également des règles de gouvernance permettant d'assurer la crédibilité de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Ces règles pourront notamment porter sur :

- l'utilisation des surplus de recettes de l'Etat par rapport aux évaluations présentées dans la loi de programmation des finances publiques ;
- les mécanismes visant à prévoir les mesures de corrections en cas de dérapage des dépenses de la sécurité sociale par rapport aux prévisions initiales ;
- la mise en œuvre d'une norme de dépenses fiscales et les modalités de correction des éventuels écarts par rapport à la norme définie initialement (cf. *infra*).

3. Donner une assise politique à cette stratégie, en assurant la cohérence entre les exercices internes et européens

La pluriannualité doit également permettre de soumettre la stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 à l'approbation du Parlement, dans le cadre d'une loi de programmation des finances publiques. La trajectoire proposée ne se limiterait pas à l'évolution des dépenses, mais porterait également sur les recettes. Le vote d'une loi de programmation pallierait ainsi les inconvénients des conditions d'examen du programme de stabilité qui constitue un acte du seul pouvoir exécutif, la représentation nationale n'étant pas appelée à le voter.

La loi de programmation doit ainsi contribuer à solenniser les engagements pris par la France, en faisant voter par le Parlement une programmation portant sur l'ensemble du champ du programme de stabilité transmis chaque année aux institutions européennes. La consultation du Parlement sur la programmation des finances de l'ensemble des administrations publiques - en recettes et en dépenses - permettra donc de donner une plus grande portée au programme de stabilité qui s'inscrira dans le cadre de cet exercice de programmation, et de pallier l'absence d'implication actuelle du Parlement, qui a été soulignée et déplorée à maintes reprises par les parlementaires.

Enfin, les lois de programmation devraient s'inscrire dans un objectif d'équilibre global sur l'ensemble de la période qu'elles couvrent, traduisant ainsi l'engagement ferme de la France à s'approprier les objectifs définis dans le cadre des institutions européennes.

C. Programmer les dépenses de l'État

Ainsi que le Gouvernement s'y est engagé, l'ensemble des dépenses de l'Etat fera l'objet d'une programmation, selon le périmètre de la norme de dépense élargie défini à l'occasion du projet de loi de finances pour 2008 : les charges de la dette, les pensions, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et au profit des collectivités territoriales feront, comme les autres dépenses de l'Etat, l'objet d'une programmation pluriannuelle.

La programmation portera, à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur chacune des trois années de la programmation, et intégrera la mise en œuvre progressive des réformes décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le plafond global des dépenses de l'État sera impératif pour les trois années de la programmation (2009-2011). La répartition des plafonds de chaque mission entre programmes, ferme la première année, pourra être revue à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2010. La définition des plafonds par mission sera ferme les deux premières années, mais pourra faire l'objet d'ajustements, le cas échéant, en 2011. L'année 2011 constituera par ailleurs la première année de la programmation triennale suivante, sur la période 2011-2013.

Compte tenu du caractère impératif, pour les deux premières années, des plafonds des missions, les dépenses nouvelles et les aléas devront être financés par recours aux mécanismes d'auto-assurance, c'est-à-dire par redéploiement des crédits au sein des programmes, et, le cas échéant, des missions. Toutefois, une réserve de budgétisation permettra, à l'occasion de la préparation des budgets 2010 et 2011, d'abonder de manière limitée les plafonds des missions devant faire face à des aléas strictement imprévisibles au moment de l'élaboration du budget pluriannuel.

III. COMMENT MAITRISER LE DEVELOPPEMENT DES DEPENSES FISCALES ET DES NICHES SOCIALES ?

A. Difficultés posées par l'expansion des dépenses fiscales et des niches sociales

1. Les montants en jeu excèdent largement les moyens nouveaux ouverts dans le cadre des lois de finances et de financement

Le nombre des dépenses fiscales et des allègements de charges sociales, le plus souvent ciblés (sur des secteurs économiques, des zones géographiques, etc.) ou des exemptions d'assiette de cotisations et de contributions sociales, prévus par différents textes législatifs, n'a cessé de croître sur les dix dernières années, tendant à brouiller la stratégie de prélèvements obligatoires et à réduire progressivement le rendement des recettes de l'État et de la sécurité sociale.

Par ailleurs, la prolifération des dépenses fiscales et des niches sociales contribue fortement à l'image d'une législation fiscale et sociale complexe et non compétitive vis-vis de nos concurrents et partenaires. Surtout, leur coût s'avère considérable, environ 73 milliards d'euros pour les seules dépenses fiscales¹¹, et en augmentation rapide. Entre 2001 et 2008, et pour les seules mesures affectant l'impôt sur le revenu, le nombre de dépenses fiscales a ainsi augmenté de plus de 20 % et les montants correspondants, de plus de 15 % (alors que dans le même temps, certaines dépenses fiscales ont été supprimées ou réintégrées au barème de l'impôt).

Or, pour prendre le cas du budget de l'État, les montants en jeu excèdent largement les marges de manœuvre permises par la norme de dépense, dont l'évolution est stable en volume sur la période 2009-2011.

Ces éléments ont conduit le Parlement à porter une attention particulière aux dépenses fiscales, considérant que l'absence d'encadrement concernant la création et la dynamique de ces dépenses fiscales constituait un risque de détournement de la norme de dépense, encore plus manifeste dans le cadre d'un budget pluriannuel.

2. Il existe un risque de substitution de la dépense fiscale à la dépense budgétaire

Compte tenu de la maîtrise croissante des dépenses de l'Etat, dans le cadre de la norme de dépense, élargie depuis le projet de loi de finances pour 2008 aux prélèvements sur recettes et aux affectations de recettes, les dépenses fiscales peuvent apparaître de plus en plus comme une « ligne de fuite » permettant de contourner la contrainte existante sur les dépenses budgétaires, ce, d'autant plus que certaines dépenses fiscales peuvent avoir des effets incitatifs comparables à ceux d'une subvention sur crédits budgétaire, et donc, leur être substituables. On peut citer, à titre d'exemple, le remplacement du prêt à taux zéro par un crédit d'impôt bénéficiant aux institutions financières qui distribuent ledit prêt.

La fixation d'une norme d'évolution « zéro volume » des dépenses de l'Etat sur la période 2009-2011, revient à limiter la croissance des dépenses de l'Etat à environ 5,5 milliards d'euros par an. Cette limite est très contraignante : compte tenu de l'évolution prévisible des dépenses inéluctables au cours des trois prochaines années (charges de la dette, dépenses de pension et prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales), elle revient en effet à imposer une stabilité en valeur à l'ensemble des autres dépenses de l'Etat.

Dans ce contexte, il peut apparaître tentant de pallier l'impossibilité d'augmenter les dépenses budgétaires en recourant de manière accrue aux dépenses fiscales, qui, affectant les recettes, ne sont pas prises en compte dans la norme de dépense.

Il en va de même des allègements de charges sociales : en effet, les allègements ciblés, par exemple sur un secteur d'activité ou une zone géographique, se substituent en partie à des aides directes versées par le budget de l'État. Ces allègements de charges sont certes compensés, dans la majorité des cas, à la sécurité sociale, mais les allègements ciblés ont pu, par le passé, être mal budgétés et à l'origine de la constitution de dettes de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale.

¹¹ Source : projet de loi de finances pour 2008.

B. L'intégration des dépenses fiscales à la norme de dépense actuelle : une solution à écarter

1. Des problèmes de mise en œuvre réels

a) Fiabilité des chiffrages

L'intégration des dépenses fiscales dans la norme de dépense budgétaire pose de nombreuses difficultés d'ordre méthodologique.

Si les dépenses budgétaires font l'objet d'un plafond défini *ab initio*, soit le niveau des crédits voté par la représentation nationale, tel n'est pas le cas des dépenses fiscales, dont le montant ne peut être connu qu'*ex post*. Le coût des dépenses fiscales est par ailleurs très difficile à évaluer de manière fiable *a priori*, dès lors qu'il dépend très largement de l'impact qu'elles ont sur les comportements des ménages ou des entreprises.

Cette difficulté de chiffrage des dépenses fiscales rend peu souhaitable leur intégration dans la norme de dépense.

b) Pilotabilité en cours d'année

En fonction de l'impact qu'ils ont effectivement sur les comportements, les dispositifs fiscaux peuvent voir leur coût budgétaire subir de très fortes variations. Or, si le Gouvernement dispose de moyens réglementaires permettant de contrôler la dépense budgétaire, et donc, d'assurer le respect de la norme de dépense, tel n'est pas le cas pour les mesures fiscales dont les règles d'assiette et de taux relèvent du domaine législatif. Par conséquent, et à moins de continger le bénéfice des dispositifs fiscaux – sous réserve qu'une telle mesure soit jugée conforme au principe d'égalité devant la loi –, il n'est pas possible de piloter, en cours d'exécution, la dynamique des dépenses fiscales. C'est d'autant plus vrai que les modifications législatives peuvent, pour certains impôts, ne faire sentir leur effet qu'avec un décalage d'un an. Par exemple, pour l'IR, la modification en LFI 2008 d'une « niche fiscale » affectera les revenus perçus par les ménages en 2008, et donc l'impôt payé en 2009.

2. Des logiques différentes entre dépenses budgétaires et moindres recettes

Si elles peuvent, dans certains cas, avoir un effet équivalent d'un point de vue économique (le bénéfice d'un crédit d'impôt pouvant voir un effet incitatif identique à celui de l'attribution d'une subvention budgétaire) les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales ne relèvent pas d'une même logique du point de vue de la conduite de la politique budgétaire.

S'agissant des dépenses, l'axe principal de la politique budgétaire est la recherche de la maîtrise de leur dynamique, assurée grâce à la norme de dépense, dans une logique de performance des politiques publiques. La maîtrise des dépenses de l'Etat vise donc à répondre aux besoins des citoyens, des contribuables et des usagers, de la manière la plus efficace et la plus efficiente, en maintenant ou en accroissant la qualité des services rendus.

S'agissant des recettes, l'État cherche à maîtriser, dans un contexte de concurrence fiscale internationale, le niveau des prélèvements obligatoires. Les dépenses fiscales, qui minorent les recettes perçues par l'État, répondent ainsi à une double logique, à la fois d'orientation des comportements privés (logique incitative) et de concurrence fiscale. Il s'agit de faire en sorte que le niveau des prélèvements obligatoires ne constitue pas un obstacle à l'attractivité de la France et que leur répartition encourage les secteurs de l'économie jugés prioritaires. L'attractivité du territoire dépend également de la simplicité et de la lisibilité de la loi fiscale, qui peuvent être obérées par la multiplication des dépenses fiscales et autres dispositifs dérogatoires.

3. Un risque d'affaiblissement de la norme de dépense élargie

L'intégration des dépenses fiscales dans la norme de dépense ne pourrait, compte tenu de leurs caractéristiques rappelées plus haut, que conduire à un affaiblissement de cette dernière : en l'absence de capacité à évaluer de manière fiable, puis à piloter le coût des dépenses fiscales, il ne serait pas possible, en cas d'intégration des dépenses fiscales, de préserver le caractère impératif actuellement attaché au respect de la norme de dépense :

- si celle-ci exerçait une forte contrainte, elle ferait porter sur les dépenses budgétaires l'intégralité de l'ajustement nécessaire compte tenu de la dynamique des dépenses fiscales, ce qui nuirait fortement à la visibilité des gestionnaires publics sur les moyens dont ils disposent et conduirait très vite à rendre insupportable la norme ainsi définie ;

- si celle-ci était entendue de manière plus large, afin de tenir compte de la dynamique des dépenses fiscales et de l'impossibilité de les piloter, elle conduirait à relâcher, par rapport à la situation actuelle, l'effort de maîtrise des dépenses budgétaires.

Au total, l'intégration des dépenses fiscales dans la norme de dépense ne pourrait conduire qu'à un affaiblissement de cette dernière, dommageable au respect du plafond de dépense voté annuellement par le Parlement.

C. La proposition retenue : une norme de dépense fiscale spécifique

1. Continuer les progrès de chiffrages et d'évaluation

Les travaux engagés doivent se poursuivre pour mieux évaluer tant le coût que la performance des dépenses fiscales dans le temps : des initiatives ont été prises pour mieux faire apparaître, dans les documents budgétaires, dès la publication des rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion 2007, le coût et la performance d'un certain nombre d'entre elles.

Par ailleurs, il est proposé que toute création, extension ou prorogation d'une dépense existante soit précédée d'une étude d'impact. Ces études d'impact pourraient être différentes pour la création ou pour la reconduction d'un dispositif. Ainsi, le contenu des études afférentes à de nouvelles dépenses fiscales pourrait être allégé compte tenu de la non-disponibilité de certaines données *ex ante*.

Enfin, il pourrait être proposé que tout dispositif induisant une baisse du produit fiscal attendu soit **borné dans le temps**, par exemple, à une durée fixée à cinq ans, de manière à ce que l'évaluation du coût et de la performance des dépenses fiscales puisse être réalisée sur une période de temps significative.

2. Débattre des dépenses fiscales en votant en loi de finances un article récapitulatif

Compte tenu de la nécessité de maîtriser davantage la dynamique des dépenses fiscales, d'une part, et des inconvénients attachés à leur intégration dans la norme de dépense, d'autre part, le Parlement doit pouvoir débattre de manière spécifique des dépenses fiscales dans leur ensemble, des modifications qui leur sont apportées et de leur évaluation globale.

Concrètement, le Parlement pourrait se prononcer chaque année sur **un article récapitulatif en loi de finances**. L'article récapitulatif présenterait :

- les dispositions ayant créé de nouvelles dépenses fiscales ou accru le coût de dépenses fiscales existantes depuis l'adoption de la dernière loi de finances ;
- le coût de l'ensemble des dépenses fiscales pour les trois années à venir, ainsi que leur répartition par impôt.

À cette occasion, la mise en œuvre d'un plafond spécifique de dépenses fiscales pourrait être envisagée. Il pourrait porter soit sur le montant total des dépenses fiscales, soit sur un périmètre limité à certaines d'entre elles, en privilégiant celles susceptibles de faire l'objet d'un chiffrage cohérent et fiable.

Un mécanisme de plafonnement pourrait donc être appliqué à deux ensembles de dépenses fiscales : les mesures dérogatoires en matière d'impôt sur le revenu d'une part, et les dépenses fiscales en matière d'impôt sur les sociétés d'autre part, qui représentent environ les deux tiers de l'ensemble du coût total des dépenses fiscales¹². Le choix de ces deux familles de dépense s'impose en raison des difficultés d'évaluation propres aux mesures afférentes aux autres impositions : faute de données déclaratives suffisamment fines, les dépenses en matière de TVA¹³, qui, parmi les autres dépenses fiscales, correspondent aux montants les plus élevés, se prêteraient mal à un tel mécanisme ; leur évaluation donnerait lieu à des contestations d'autant plus fortes que le plafonnement n'aurait pas une valeur simplement indicative.

Le plafond de dépense fiscale constituerait un montant impératif à caractère pluriannuel, décomposé de manière annuelle à titre indicatif¹⁴. Sa présentation serait concomitante à celle de la norme de dépense budgétaire : le plafond serait fixé en année N dans la loi de finances pour l'année N+1. Pour les mesures nouvellement adoptées (mesures entrant en vigueur en N+1) et compte tenu du décalage d'un an entre le paiement effectif de l'impôt et son fait générateur, le respect de ce plafond ne commencerait à pouvoir être mesuré qu'à l'automne de l'année N+2, et pleinement, à l'issue de cet exercice.

3. Prendre des mesures correctrices le cas échéant en N+1

A raison de sa nature propre, et sauf à priver *a posteriori* les contribuables d'un droit, il n'est pas possible de transposer à l'identique le caractère limitatif de l'autorisation annuelle des dépenses budgétaires. Il est néanmoins possible de donner un caractère

¹² Le montant cumulé des dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu s'élève à 36,7 Md€ sur un total 66,4 Md€ (source PLF 2008 – revenus de 2005). Le montant des dépenses fiscales à l'IS s'élève quant à lui à 4,7 Md€ (source PLF 2008 - exercices clos en 2005). Le champ exact des mesures à retenir dans le dispositif de plafonnement devra être défini en fonction du degré de fiabilité et de précision du chiffrage de chacune d'elles.

¹³ Montant cumulé de dépense fiscale évalué à 12,2 Md€ au titre de 2006.

¹⁴ A l'inverse des dépenses budgétaires, les dépenses fiscales ne peuvent être régulées de manière infra-annuelle que très difficilement et selon des procédés dont la constitutionnalité n'est pas assurée.

contraignant aux plafonds précédemment décrits par le biais de mesures correctrices destinées à autoréguler la dynamique des dépenses fiscales correspondantes.

Pour ce faire, le Gouvernement et le Parlement seraient invités, en cas de dépassement des plafonds, à proposer et à adopter des dispositions législatives qui ajusteraient à la baisse les paramètres (taux, plafond etc.) des dépenses fiscales mises sous enveloppe. Ces ajustements porteraient de préférence sur les dispositifs à l'origine de la dérive budgétaire constatée, mais pourraient également concerner d'autres dépenses qui viendraient ainsi « gager » les dépassements constatés à l'intérieur de chaque ensemble plafonné.

Compte tenu de l'étalement dans le temps des incidences budgétaires propre aux mesures fiscales, ce mécanisme autorégulateur ne produirait nécessairement ses effets qu'à moyen terme.

4. S'orienter vers un monopole des lois financières sur les dispositions fiscales et relatives aux cotisations sociales ?

Enfin, il pourrait être envisagé de juguler la multiplication des dépenses fiscales et des allègements de charges en conférant aux lois de finances et aux lois de financement le monopole de l'édiction des normes relatives à l'impôt d'une part, aux cotisations et contributions sociales d'autre part. Ceci nécessite une modification du texte constitutionnel.

Aujourd'hui en effet, l'article 34 de la Constitution prévoit que la matière fiscale relève de la loi simple. Or, en pratique, on assiste à une forte progression des dispositions fiscales adoptées en loi ordinaire, qui nuit tant à la cohérence qu'à la lisibilité de la politique fiscale.

Une version dégradée de ce monopole pourrait être la création d'une obligation, dans les lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, d'un vote récapitulatif en loi de finances / en loi de financement de la sécurité sociale des dispositions votées dans le cadre des lois ordinaires depuis la précédente loi financière.

IV. COMMENT ASSURER L'EQUILIBRE DES FINANCES SOCIALES ?

A. Dans le champ des finances sociales, la règle d'or s'analyse comme une règle d'équilibre structurel

Opérer au sein des dépenses sociales une distinction entre investissement et fonctionnement n'aurait guère de sens ni de portée pratique : les dépenses directes d'investissement n'en constituent qu'une fraction très limitée (moins de 1% du total) et relèvent de la gestion administrative des caisses et régimes. Les dépenses sociales sont fondamentalement des dépenses courantes, des transferts de revenus entre actifs et retraités, entre bien portants et malades, entre ménages avec ou sans charges de famille.

Cela ne signifie pas que ces dépenses n'ont aucun impact de long terme. Il est en effet clair que les remboursements de médicaments contribuent à la rentabilité de l'industrie pharmaceutique mondiale et stimulent ainsi la recherche ; ou encore que les dépenses de transfert, de prise en charge ou d'indemnisation, en socialisant la prise en charge de certains besoins et en « débarrassant [...] de l'incertitude du lendemain »¹⁵, jouent un rôle dans le maintien, l'entretien, ou l'accumulation de « capital humain ». Cependant, il s'agit là d'effets principalement indirects et difficilement quantifiables.

Par conséquent, comme l'affirmaient MM. les sénateurs Alain Vasselle et Bernard Cazeau dans leur rapport de 2006 sur la dette sociale, « les dépenses sociales ne peuvent ni ne doivent être reportées sur les générations futures » : appliquer la règle d'or à ce champ revient à assurer un équilibre structurel entre les recettes et les dépenses.

Ce principe figure du reste implicitement dans le fonctionnement actuel de la sécurité sociale :

- les régimes n'ont l'autorisation de recourir à l'emprunt que pour financer leur trésorerie (ressources non permanentes) ;
- c'est une institution dédiée et distincte des caisses de sécurité sociale, la CADES, qui porte et finance la dette sociale. La CADES a d'ailleurs vocation à disparaître et le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision n° 2005-519 du 29 juillet 2005 relative à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, que sa date d'extinction ne pouvait être reculée ;
- enfin la notion de tableaux « d'équilibre » a été introduite dans la LOLFSS de 2005.

Sur le plan théorique, l'équilibre doit bien s'apprécier en termes structurels, c'est-à-dire après neutralisation des effets de la conjoncture. Les recettes sont en effet sensibles au cycle économique, de même que certaines dépenses, telles que l'indemnisation du chômage : en phase de ralentissement, les recettes progressent moins vite et les dépenses des administrations sociales un peu plus vite : vouloir assurer l'équilibre entre recettes et dépenses sans considération de cet effet conjoncturel peut donc conduire à une politique pro-cyclique d'accroissement des recettes ou de diminution des dépenses, qui risque d'accentuer le ralentissement. A contrario, un déséquilibre structurel peut être temporairement masqué par une amélioration purement conjoncturelle du solde, aboutissant à retarder un nécessaire ajustement, voire à accroître ce déséquilibre par une baisse des recettes ou un relâchement de l'effort de maîtrise de la dépense.

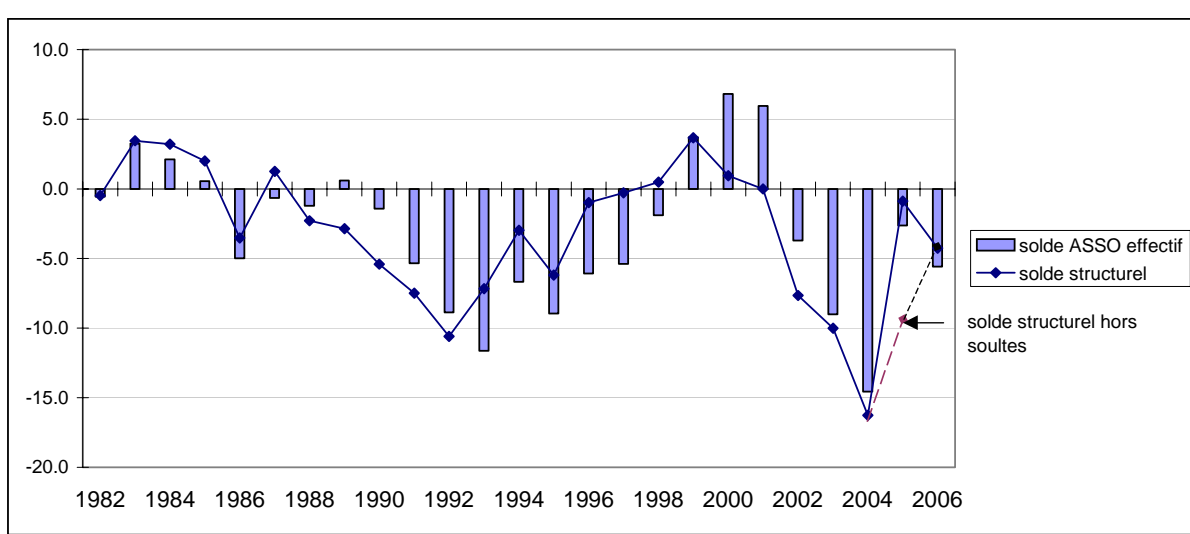
B. Équilibre et finances sociales : une analyse sur les 25 dernières années

Force est de constater que le principe d'équilibre structurel n'a guère été respecté au cours des 25 dernières années, comme le montrent les graphiques ci-dessous, qui portent respectivement sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) et sur le seul régime général.

[cf. graphiques PQE financement]

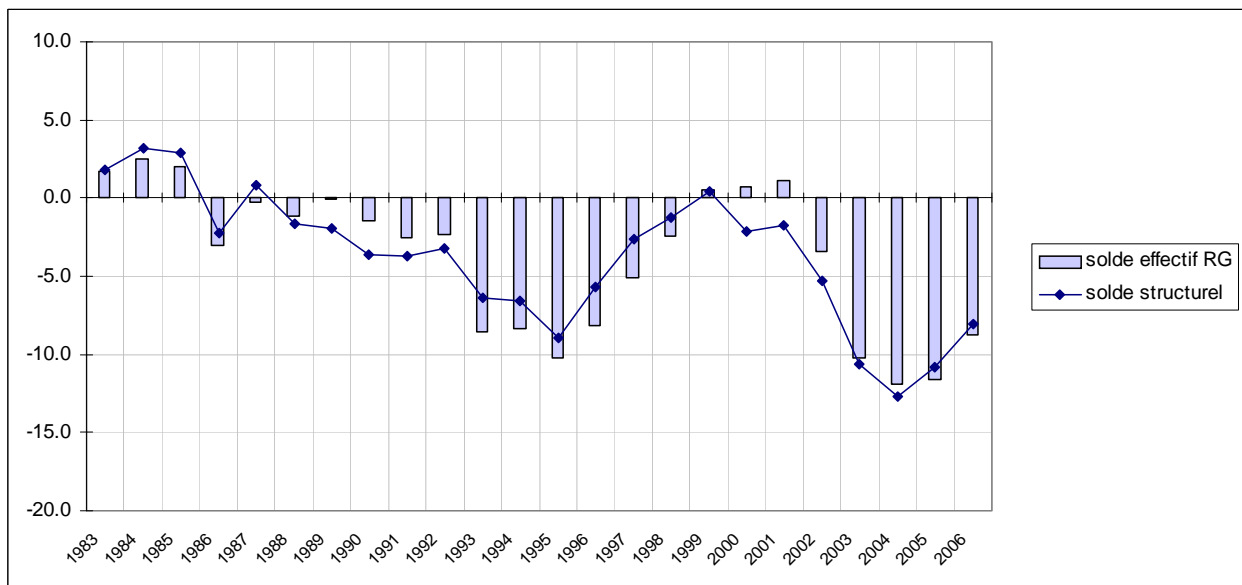
¹⁵ Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945

Solde structurel des ASSO (en milliards d'euros)



Sources : comptes nationaux, base 2000, INSEE.

Solde structurel du Régime général (en milliards d'euros)



Sources : comptes de la sécurité sociale.

Il apparaît clairement que le nombre et l'ampleur des déficits sur ces deux champs excèdent largement ceux des excédents.

L'analyse en termes structurels, à partir des calculs de la DREES¹⁶, confirme cette analyse : le solde structurel des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'est dégradé fortement entre 1988 et 1992, alors même que cette dégradation était amortie au niveau des soldes effectifs par la bonne conjoncture économique. Le redressement du solde structurel est en revanche intervenu dans une période de ralentissement conjoncturel. Ce redressement a été notamment rendu possible par les réformes de l'assurance chômage intervenues en 1993 et par la réforme de 1996 pour le régime général. Les surplus observés en 2000 et 2001 ont eu une nature largement conjoncturelle, et, pour le régime général, même exclusivement conjoncturelle puisque le solde structurel est à nouveau devenu négatif à compter de 2000. Depuis 2001, la dégradation des comptes sociaux est essentiellement structurelle : en particulier, les dépenses de santé, déjà largement responsables de la dégradation structurelle de la fin des années 80, retrouvent une progression très supérieure à celle du PIB : la part de la consommation de soins de santé passe ainsi de 8% en 2000 à 8,8% en 2005.

Au total, depuis 1988, le solde structurel n'a été positif ou équilibré que pendant quatre années pour les ASSO, entre 1998 et 2001, et que pour une seule année pour le régime général, en 1999.

Cette analyse rétrospective fait apparaître tout l'intérêt, mais aussi toute l'exigence de la formalisation et de la mise en œuvre d'une règle d'équilibre en matière de finances sociales.

Tout l'intérêt parce que spontanément, nous ne respectons pas cette règle d'équilibre structurel, ce qui nous conduit à relâcher l'effort en phase haute du cycle et à procéder à des ajustements d'autant plus douloureux en phase de ralentissement conjoncturel : tout laisse penser que le pilotage de ces 25 dernières années n'aura pas été des plus optimaux.

Et toute l'exigence, parce que les soldes structurels ont une tendance spontanée au déséquilibre, particulièrement marquée pour le régime général. La dynamique de la dépense de santé, bien supérieur, est spontanément plus forte que celle des recettes de l'assurance maladie. C'est le cas depuis les débuts de la sécurité sociale, comme en témoigne le nombre de « plans de redressement » adoptés depuis les années 50. Il en est désormais de même pour l'assurance vieillesse du fait de l'arrivée progressive à la retraite des cohortes de baby-boomers et du dispositif « carrières longues » introduit en 2003. En toute rigueur, pour cette branche, l'équilibre annuel n'est d'ailleurs plus suffisant pour assurer la soutenabilité à long terme de son financement.

C. Mettre en œuvre la règle d'or : s'astreindre à la présentation et au vote à l'équilibre de la loi de financement de la sécurité sociale

Le vieillissement démographique, en raison de son impact sur les comptes sociaux, rend encore plus nécessaire de renforcer le pilotage des finances sociales afin de ne pas reporter la charge sur les générations futures.

Si la gestion de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de vieillesse relève de la compétence des partenaires sociaux, l'équilibre de la sécurité sociale entre pour sa part pleinement dans le champ de la responsabilité du Gouvernement et du Parlement, au moyen de la loi de financement de la sécurité sociale votée annuellement. C'est pourquoi la règle d'or doit prioritairement s'appliquer à ce champ et à ce vecteur.

¹⁶ Pour ces estimations est retenue une sensibilité à la conjoncture de toutes les recettes des ASSO, mais de seulement certaines leurs dépenses : seules sont prises en compte les dépenses d'indemnisation du chômage, qui sont les plus procycliques.

1. *Équilibre annuel ou pluriannuel ?*

Par la loi de financement de la sécurité sociale, le Parlement se prononce annuellement sur des « tableaux d'équilibre », présentant des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses pour :

- le régime général, par branche
- l'ensemble consolidé des régimes obligatoires de base, par branche également
- les fonds concourant au financement de ces régimes, à savoir le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA)

Il se prononce également sur une annexe pluriannuelle qui présente ces tableaux d'équilibre sur une période glissante de quatre années au minimum.

En théorie, la mise en œuvre de la règle d'or devrait amener le Parlement à se prononcer non plus sur les soldes courants annuels, mais soit sur les soldes structurels, soit sur les soldes courants sur l'ensemble du cycle économique. Il ne paraît cependant pas souhaitable de s'engager dans cette dernière voie, qui exigerait un consensus politique et technique sur la détermination de la croissance potentielle ou des dates du cycle économique, exercice qui serait délicat. A supposer que l'on parvienne à donner une traduction normative à ces concepts, la crédibilité de la règle pourrait en outre se trouver affectée par la difficulté d'en assurer le contrôle. Or, d'une façon générale, plus la règle est sujette à interprétation, plus elle donne prise aux contestations et manipulations, et moins elle est crédible.

Dès lors, la mise en œuvre de la règle de vote à l'équilibre pourrait s'effectuer de deux façons alternatives, selon que l'on retient une règle d'équilibre annuel ou pluriannuel :

- règle pluriannuelle : l'annexe pluriannuelle de la LFSS ne serait plus glissante, mais porterait sur une durée préfixée, proche de la durée d'un cycle économique normal, soit 4 ou 5 ans. La règle imposerait au Parlement de se prononcer sur une série de soldes telle que leur somme soit nulle.

Cette voie présente cependant deux défauts : la portée du vote ne pourrait être qu'indicative dans le cadre constitutionnel actuel, qui affirme le principe de l'annualité budgétaire. Il s'en suit que le législateur ne saurait se contraindre lui-même pour les plus prochaines LFSS, et que les soldes passés ne pourraient donc imposer au législateur de voter un solde déterminé.

Le risque serait donc d'autant plus important que les nécessaires ajustements soient reportés sur la dernière année, et que, trop ambitieux et coûteux à mettre en œuvre, l'objectif d'équilibrage sur la période soit dès lors abandonné. L'expérience de ces dernières années prouve en effet qu'on ne gagne jamais à retarder les réformes.

- règle annuelle : c'est chaque année que les tableaux d'équilibre devraient être équilibrés ou suréquilibrés (recettes supérieures aux dépenses). Cette règle pourrait avoir une portée contraignante sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire. Mais il serait alors indispensable, pour limiter le risque de politique procyclique, de prévoir un mécanisme de lissage de l'impact des fluctuations conjoncturelles, sous la forme d'un fonds de stabilisation. Ce fonds ne devrait pas être autorisé à emprunter de façon à éviter tout détournement du dispositif, et ses règles d'encaissement et de décaissement devraient être clairement définies en lien avec la situation conjoncturelle.

2. Quel horizon de mise en œuvre ?

Quel que soit le schéma retenu, la mise en œuvre de la règle suppose de définir une trajectoire de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale. La loi de programmation des finances publiques, puis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 devraient fournir le cadre d'une telle stratégie.

La mise en œuvre de la règle en tant que telle pourrait alors être progressive en fonction des branches et de leurs perspectives de redressement : elle pourrait être d'application immédiate pour la branche famille, plus tardive pour la branche maladie et la branche vieillesse. En tout état de cause, une date butoir, par exemple la LFSS pour 2012, pourrait être fixée. Si la piste annuelle est privilégiée, il faudra mettre à profit la période transitoire pour abonder le fonds de stabilisation à un niveau crédible, ce qui nécessitera un effort structurel supplémentaire. En ce qui concerne les autres régimes, il faudra en outre que la question du financement du régime des exploitants agricoles soit réglée de façon durable.

3. Après quelles modifications du cadre juridique ?

Une traduction juridique de la règle de vote à l'équilibre des lois de financement serait hautement souhaitable, afin d'en accroître la solennité, la portée et la crédibilité. Pour lui conférer une portée contraignante (même seulement procédurale dans le cas de la règle pluriannuelle), il faudra modifier la loi organique du 2 août 2005. Se pose cependant la question du cadre constitutionnel applicable.

L'article 34 de la Constitution dispose déjà que « 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 ». Le Conseil constitutionnel a même reconnu dans « l'équilibre financier » une exigence constitutionnelle (décision n°97-393 DC du 18 décembre 1997).

Le Conseil constitutionnel a toutefois également considéré que cette exigence « n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice » (décision n°2001-453 DC du 18 décembre 2001). On peut néanmoins penser que cette appréciation, valable dans un cadre constitutionnel *et organique* donné, ne ferait pas obstacle à une modification de la loi organique dans ce sens, dès lors que des mécanismes de neutralisation des fluctuations conjoncturelles sont concomitamment mis en place.

D. Crédibiliser la règle de présentation et de vote à l'équilibre des LFSS

L'application de la règle de vote à l'équilibre des LFSS suppose de toute évidence d'être crédibilisée par des mesures de bonne gouvernance, qui portent tant sur la préparation de la loi de financement que sur le suivi de son exécution. Il ne faudrait pas en effet que la vertu de la règle soit contournée par des prévisions insincères ou un laxisme dans l'exécution.

C'est pourquoi il paraît tout d'abord indispensable de ne retenir que des hypothèses prudentes sur les dépenses et les recettes. Il serait également souhaitable d'explicitier davantage à l'attention des Assemblées parlementaires le tendanciel qui sous-tend l'évolution des dépenses ainsi que les économies prévues.

En matière de suivi de l'exécution, il faudrait renforcer les mécanismes de régulation infra-annuels. La clé du redressement et du maintien à l'équilibre dans la durée réside en effet dans le respect en exécution des objectifs de dépense.

La nature spécifique de la dépense sociale, déclenchée pour l'essentiel par des droits objectifs, nécessite des outils distincts de ceux en vigueur pour la dépense de l'Etat. La notion de « réserve de précaution » trouve ainsi une application sur des dépenses limitatives, mais est beaucoup moins pertinente sur des dépenses évaluatives. C'est pourquoi les outils de régulation s'appuient bien davantage, dans le champ de la sécurité sociale, sur des mécanismes d'alerte et de réaction, à l'instar du Comité d'alerte sur le dépassement de l'ONDAM créé par la loi sur l'assurance maladie de 2004 : en cas de risque sérieux de dépassement de 0,75 point de l'objectif voté en loi de financement, avéré par un avis de ce Comité, les caisses nationales d'assurance maladie doivent formuler dans un délai d'un mois des propositions de redressement. Mise en œuvre en 2007, cette procédure a permis de réaliser des économies estimées par la direction de la sécurité sociale à 250M€ sur cet exercice, et à 850M€ en base pour 2008.

Dans ce cadre, une réflexion pourrait être engagée sur le renforcement du caractère automatique de certaines mesures de régulation, comme cela a été introduit pour les honoraires des médecins par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (article 36) : en cas de risque de dépassement constaté par le comité d'alerte et imputable en tout ou partie aux soins de ville, les revalorisations d'honoraires prévues sont reportées.