



> Éclairages <

Numéro 6 – décembre 2006

La Conférence nationale et le Conseil d'orientation des finances publiques

Pour redresser durablement nos comptes publics et faire face aux enjeux lourds à venir – notamment le vieillissement de la population –, deux instances de concertation ont été créées début 2006: la Conférence nationale et le Conseil d'orientation des finances publiques.

Ces instances répondent au souci d'un pilotage renforcé, décloisonné et ambitieux de nos finances publiques, pour mieux préparer l'avenir.

Une instance de concertation toutes administrations publiques sur le nécessaire assainissement de nos finances publiques

Le vieillissement de la population va engendrer des dépenses supplémentaires (de pensions et de santé notamment) qui vont exercer une pression importante sur les finances publiques : si rien n'était fait, la dette publique pourrait dépasser les 200 points de PIB en 2050 contre 66,6% fin 2005.

Un tel niveau de dette n'est évidemment pas envisageable ; il convient d'assainir nos finances publiques, notamment pour la maîtrise de la dépense publique.

Or, la dépense n'est pas l'affaire de l'État seul puisqu'il ne représente, en 2005, que 30% de la dépense totale contre 45% pour les administrations de sécurité sociale. Le rôle croissant des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales, mais également les relations financières très étroites que ces acteurs entretiennent entre eux, soulignent à quel point un pilotage renforcé de nos finances publiques constitue un enjeu majeur pour la réussite du redressement des comptes publics. Le programme de stabilité, transmis chaque année avant le 1^{er} décembre à la Commission européenne, est l'expression de cette interdépendance.

Or, à l'heure actuelle, les finances publiques sont pilotées de façon cloisonnée : les budgets locaux, de l'État et de la sécurité sociale sont votés de façon dissociée et le programme de stabilité ne fait pas l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs.

La Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques ont été institués par décret (n°2006-515 du 5 mai 2006) afin de fonder un cadre de pilotage rénové pour organiser au mieux le dialogue entre les acteurs publics et promouvoir un pilotage renforcé de nos finances publiques. Ces organes doivent permettre de promouvoir une approche consensuelle sur la situation des finances publiques et sur les objectifs stratégiques à poursuivre pour en assurer le redressement.

La Conférence et le Conseil regroupent : le Gouvernement, le Conseil économique et social, le Parlement, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et l'administration. Le Conseil, qui se réunit plusieurs fois par an, est une instance à vocation opérationnelle qui constitue statutairement l'organe de préparation de la conférence nationale, qui elle est annuelle. Chaque année, avant cette Conférence, le Conseil doit présenter au Premier ministre un rapport qui est rendu public.

La première Conférence nationale des finances publiques : présentation d'un engagement national de désendettement

La première Conférence nationale des finances publiques s'est réunie le 11 janvier 2006 sous la présidence du Premier ministre. A cette occasion a été présenté le programme de stabilité transmis à Bruxelles. Ce programme traduit un engagement national de désendettement, qui prévoit un retour de la dette publique sous le seuil des 60 points de PIB en 2010. Il s'agit d'un objectif ambitieux, mais atteignable qui n'a pas été contesté lors de la Conférence. Cet engagement national de désendettement a été réaffirmé par le Gouvernement devant le Parlement, lors du débat d'orientation budgétaire de juin.

Chaque année, l'actualisation du programme de stabilité sera présentée lors de la Conférence nationale des finances publiques, permettant ainsi une meilleure appropriation par les acteurs de la dépense publique de la trajectoire d'ensemble des finances publiques.

Les activités du Conseil d'orientation des finances publiques

Le Conseil s'est réuni deux fois cette année, le 20 juin et le 6 décembre.

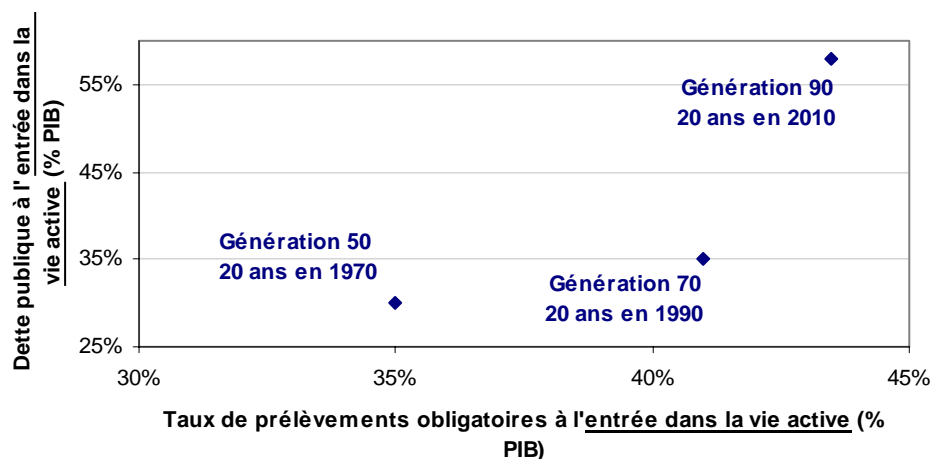
La première réunion, essentiellement organisationnelle, a permis de fixer les modalités de travail du Conseil, qui se réunira trois fois par an. Gilles Carrez, rapporteur général du budget à la commission des finances de l'Assemblée nationale et président du Comité des finances locales, a été désigné rapporteur du premier rapport du Conseil, dont le thème principal sera le vieillissement et la soutenabilité des finances publiques.

La création d'un Comité interministériel sur la trésorerie des administrations publiques afin d'en optimiser la gestion a également été annoncée.

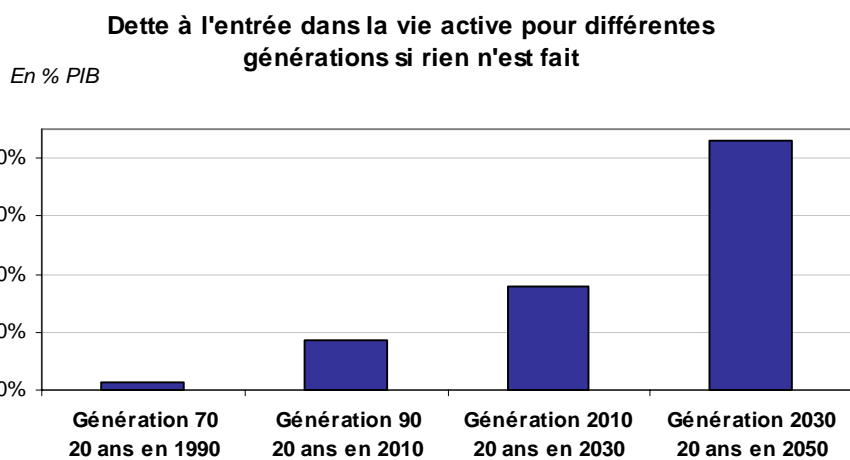
Enfin, lors de cette réunion, une mission sur la maîtrise et le pilotage de la dépense locale a été confiée à Pierre Richard, Président du directoire de Dexia.

La deuxième réunion a permis de faire des points d'étape sur les rapports commandés à Gilles Carrez et Pierre Richard, et de lancer un débat sur la gouvernance des finances publiques.

La présentation de Gilles Carrez fait le constat d'une situation des finances publiques dégradée avec un réel problème d'équité intergénérationnelle. La génération qui entre à présent sur le marché du travail est moins bien lotie en termes de taxation et de dette publique que celles qui l'ont précédée et elle devra faire face au poids du vieillissement sur les finances publiques.



Pire, si rien n'était fait, la génération née en 2030 aurait à supporter, à son entrée dans la vie active une dette de plus de 200 points de PIB, soit 6 fois supérieure à celle de la génération née en 1970.



Gilles Carrez appelle en conséquence à assainir nos finances publiques, en maîtrisant la dépense et en entreprenant des réformes structurelles. Pour ce faire, il a évoqué des pistes en termes de gouvernance. Notamment, il a insisté sur la nécessité de se fixer des objectifs de solde plus ambitieux que les 3% du Traité de Maastricht : un déficit de 3% ne suffit en effet pas à faire reculer la dette et encore moins à absorber les futurs coûts liés au vieillissement de la population.

Le rapport de Pierre Richard vise d'abord à établir un diagnostic sur les finances locales pouvant servir de référence, et fait des propositions qui pourraient être immédiatement mises en œuvre. Il préconise l'évolution du contrat de solidarité et de croissance (contrat d'indexation des dotations de l'Etat aux collectivités locales) vers un contrat de solidarité et de performance. De plus, il insiste sur la nécessité de clarifier les relations, dans une logique de plus grande responsabilisation : meilleure concertation sur les normes, désengagement de l'Etat de la fiscalité locale, souci de la performance sous le contrôle du citoyen, mise en place d'évaluations. Cette dynamique vertueuse nécessite plus de transparence dans les relations État-collectivités locales et vis-à-vis du citoyen.

Le débat autour de la gouvernance des finances publiques a principalement porté sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales d'une part, et l'Etat et la sécurité sociale d'autre part. Les participants se sont accordés sur la nécessité de clarification, dans un souci de transparence et de meilleure utilisation de l'argent public.

A ce titre, les résultats de l'audit de modernisation sur les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont été présentés par Jean-Pierre Jouyet, chef du service de l'Inspection générale des finances. Alain Lambert, sénateur et Ancien ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, et Didier Migaud, député, ont été auditionnés au sujet de leur rapport sur la mise en œuvre de la LOLF. Ce rapport préconise notamment un rapprochement des projets de loi de finances (PLF) et de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Si l'opportunité d'un tel rapprochement n'a pas fait l'unanimité, la nécessité de clarifier les flux entre l'Etat et la sécurité sociale afin de mettre en place un pilotage plus global des dépenses publiques a été exprimée de façon consensuelle.

Le rapport d'Alain Lambert et Didier Migaud propose également de développer davantage la pluriannualité, ce qui permettrait des choix mieux éclairés de finances publiques et de donner plus de visibilité pluriannuelle aux gestionnaires, améliorant ainsi leur capacité de pilotage et donc la gestion des ressources humaines.

Thierry Breton a en conséquence annoncé le lancement de deux missions d'inspection sur les sujets du rapprochement des PLF et PLFSS et de la pluriannualité, afin d'éclairer les débats du Conseil.

L'ensemble de ces travaux va maintenant faire l'objet de compléments et d'amendements de la part des membres du Conseil, dans l'optique du rapport final présenté à la Conférence nationale des finances publiques qui se réunira en début d'année prochaine.

Cette réunion du Conseil a confirmé l'intérêt d'une approche plus collégiale des finances publiques qui a présidé à la création de la Conférence nationale et du Conseil d'orientation des finances publiques. Ces progrès dans la concertation permettent de mieux partager les enjeux collectifs en matière de finances publiques, et ainsi de susciter une discussion constructive sur les relations financières entre les différentes administrations publiques.