

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

RAPPORT SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE
ET SUR LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES

**RAPPORT
PRÉPARATOIRE
AU DÉBAT
D'ORIENTATION
BUDGÉTAIRE**

(TOME 1)

JUILLET 2007

présenté au nom de M. François FILLON,
Premier ministre

par M. Éric WOERTH, ministre du budget,
des comptes publics et de la fonction publique



| | |
|--|----|
| PARTIE I : Situation de l'économie et des finances publiques | 7 |
| La situation de l'économie française | 7 |
| La situation des finances publiques | 9 |
| Retour sur 2006 | 9 |
| Perspectives pour 2007 | 14 |
| PARTIE II : Les grandes orientations des finances publiques pour la législature | 19 |
| Les mesures fiscales et la stratégie économique du Gouvernement | 19 |
| Assainir nos finances publiques | 22 |
| Rétablir des marges de manœuvre pour soutenir la croissance et préparer l'avenir | 22 |
| Inscrire notre action dans une trajectoire de désendettement en divisant par deux le rythme d'évolution des dépenses publiques | 28 |
| PARTIE III : Une gouvernance plus ambitieuse au service d'une maîtrise sans précédent de la dépense publique | 31 |
| Le lancement d'une révision générale des politiques publiques | 32 |
| S'appuyer sur la dynamique créée par l'application de la LOLF en 2006 | 32 |
| Renforcer l'outil de pilotage des dépenses de l'État : élargir le périmètre de la norme de dépense | 37 |
| Prendre appui sur une révision générale des politiques publiques pour s'engager vers la pluriannualité | 38 |
| Ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'État | 41 |
| Une nouvelle étape est franchie dans le pilotage global des finances publiques | 43 |
| La création du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique | 43 |
| Conforter la place de la Conférence nationale et du Conseil d'orientation des finances publiques | 44 |
| Clarifier les relations entre l'État et la sécurité sociale | 45 |
| Consolider la démarche de performance des politiques de sécurité sociale | 48 |
| Avancer vers un nouveau pacte avec les collectivités territoriales | 53 |
| La lutte contre la fraude fiscale et sociale est renforcée | 56 |
| PARTIE IV : Principales orientations des finances de l'État | 59 |
| Prévision de recettes | 59 |
| Projections de dépenses | 61 |
| PARTIE V : Principales orientations des finances sociales | 63 |
| Une maîtrise renforcée des dépenses d'assurance maladie | 63 |
| Les suites de la négociation entre partenaires sociaux sur la branche AT/MP | 65 |
| Une politique familiale au service des choix familiaux | 66 |
| La préparation du rendez-vous de 2008 sur les retraites | 67 |
| ANNEXE : deux exemples de maîtrise de la dépense : le Canada et l'Allemagne | 69 |
| Le cas du Canada | 69 |
| Le cas de l'Allemagne | 70 |

Rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire

Situation de l'économie et des finances publiques

La situation de l'économie française

En 2006, tout en gardant un socle solide de croissance de demande intérieure, l'activité économique française a également été soutenue par le dynamisme du commerce mondial.

En 2006, la croissance mondiale a accéléré et s'est rééquilibrée en termes géographiques. Elle s'est ainsi inscrite à 5,1 % après 4,6 % en 2005. Alors que la croissance aux États-Unis est restée globalement inchangée, l'activité économique de la zone euro a fortement accéléré, portée par un investissement et des exportations très dynamiques. Le commerce mondial a évolué en ligne avec la croissance mondiale : il s'est inscrit en hausse de 9,7 % en volume en 2006 après 8,0 % en 2005.

Dans cet environnement international porteur, la croissance française a bénéficié en 2006 d'exportations plus dynamiques qu'en 2005 tout en gardant un socle solide de croissance assis sur la demande intérieure. Dans le sillage de l'accélération de la demande mondiale adressée à la France, les exportations se sont nettement redressées. Par ailleurs, sous l'effet de l'amélioration du marché du travail et de la croissance du pouvoir d'achat du revenu, la consommation est restée un moteur important de la croissance. De même, l'investissement des entreprises a été très vigoureux et a pu compenser la décélération observée sur l'investissement logement des ménages. En raison de cette vigueur globale de la demande finale, les importations ont aussi progressé.

Au total, la croissance du PIB a atteint 2,0 % en 2006, alors que la croissance de la demande intérieure a atteint 2,4 %.

Début 2007, la croissance française est comprise entre 2 % et 2,5 % en rythme annuel.

Les dernières informations disponibles confortent le scénario présenté dans les dernières prévisions publiées en mars 2007 (« Perspectives économiques 2007-2008 ») d'un rééquilibrage progressif de la croissance mondiale entre les grandes zones, avec un atterrissage en douceur de l'économie américaine et un maintien de la croissance de la zone euro aux environs de 2¾ %.

La prévision pour la France d'une croissance comprise entre 2 % et 2½ %, partagée par le consensus des économistes de marché, est confortée par les dernières informations disponibles et notamment l'estimation de la croissance pour le premier trimestre de 2007 (+ 0,5 %). L'investissement des entreprises continue de croître fortement sur un rythme annualisé proche de 6 %. Le ralentissement des dépenses de consommation des ménages au tournant de l'année 2007 est transitoire, il est lié à la douceur exceptionnelle de l'hiver qui a réduit la consommation des ménages en énergie. La consommation continue de tirer profit de l'amélioration du marché du travail : 115 000 emplois salariés ont ainsi été créés dans le secteur concurrentiel au 1^{er} trimestre 2007. Elle bénéficie également de l'accélération du pouvoir d'achat lié au repli sensible de l'inflation, à la refonte du barème de l'impôt sur le revenu, et à l'augmentation de la prime pour l'emploi.

En dépit du ralentissement du commerce mondial enregistré depuis la mi-2006, les exportations françaises se redressent depuis le début d'année avec

un taux de croissance de 4 % en rythme annualisé au 1^{er} trimestre. Dans un contexte où les importations croissent à un rythme plus modéré qu'attendu, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait pratiquement neutre en 2007.

Au total, la croissance en 2007 devrait s'établir dans la fourchette annoncée en mars, soit entre 2 % et 2½ %.

En 2008, l'activité économique s'accélérait, en lien notamment avec les premiers effets de la politique économique du Gouvernement.

Les mesures fiscales du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat vont stimuler le revenu des ménages et la consommation qui accélérerait sensiblement en 2008. Elles contribuent par ailleurs à diminuer le coût du travail pour les entreprises et faciliter leur financement, ainsi qu'à encourager l'allongement du temps de travail, bénéficiant ainsi à l'offre productive et donc à l'emploi de façon durable.

La bonne orientation de l'activité économique permettrait par ailleurs de continuer de créer des emplois à un rythme soutenu, et la vigueur des créations d'emplois observée en 2007 devrait ainsi se prolonger en 2008. Le pouvoir d'achat des ménages bénéficierait de la vigueur de l'emploi et s'inscrirait sur un rythme de croissance annuel moyen de 3 % sur la période 2007-2008.

Dans le sillage du rebond du commerce mondial, les exportations accélère-

raient en 2008 et le commerce extérieur ne pèserait pas sur la croissance.

Au total, la croissance devrait atteindre environ 2,5 % en 2008 et repasser au-dessus de la moyenne de la zone euro. Elle serait soutenue par les réformes structurelles sur les marchés du travail et des biens et services, qui favorisent le travail, l'investissement, l'innovation et l'emploi.

Quelques aléas entourent naturellement ce scénario médian. Le ralentissement américain pourrait être plus important qu'attendu si la consommation des ménages fléchissait davantage à la suite de la décélération des prix de l'immobilier. Néanmoins la consommation a bien résisté jusqu'à présent alors que les ménages américains sont habituellement assez sensibles aux effets patrimoniaux liés aux évolutions des prix d'actifs.

À l'inverse, la croissance allemande pourrait être plus forte que prévu, si la consommation des ménages venait prendre le relais des exportations et de l'investissement. Ce dynamisme de la consommation pourrait trouver sa source dans une accélération plus forte qu'espéré des salaires. En effet, après plusieurs années de modération salariale marquée, certains signes pourraient laisser croire que cette période touche à sa fin. Comme l'Allemagne est le principal partenaire commercial de la France, une croissance de la demande plus forte en Allemagne aurait un impact important sur la croissance française.

Perspectives économiques pour 2007-2008

| Taux de croissance | PLF 2007 (1) | | Provisoire Insee (2) 2006 | Hypothèse du DOB (3) | |
|---|-----------------|--------|---------------------------------|-------------------------|------|
| | 2006 | 2007 | | 2007 | 2008 |
| Croissance | | | | | |
| PIB | 2 - 2½ | 2 - 2½ | 2,0 | 2¼ | 2½ |
| Consommation des ménages | 2,8 | 2,8 | 2,1 | 2,2 | 2¼ |
| Investissement des entreprises | 3,6 | 3,6 | 4,1 | 5,0 | 5 |
| Exportations | 7,9 | 6,2 | 5,5 | 4,0 | 5¾ |
| Importations | 8,0 | 6,1 | 6,8 | 4,7 | 5½ |
| Emploi et inflation | | | | | |
| Emploi salarié, secteur marchand | 0,8 | 1,1 | 0,8 | 1,4 | 1½ |
| Salaire moyen par tête, secteur marchand | 3,3 | 3,4 | 3,4 | 3,2 | 3¼ |
| Indice des prix à la consommation | 1,8 | 1,8 | 1,6 | 1,2 | 1½ |
| Indice des prix à la consommation, hors tabac | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,2 | 1½ |
| Environnement international et financier | | | | | |
| PIB États-Unis | 3,5 | 2,6 | 3,3 | 1,8 | 2¼ |
| PIB Zone euro | 2,5 | 2,0 | 2,7 | 2,7 | 2½ |
| Prix du baril de pétrole (en US dollar) | 68 | 70 | 65 | 65 | 67 |
| Taux de change 1 euro = x US dollar | 1,25 | 1,28 | 1,26 | 1,34 | 1,35 |

(1) Prévisions économiques du Gouvernement associées au Projet de loi de finances (PLF) pour 2007 (octobre 2006).

(2) Comptes de la Nation pour 2006.

(3) Ces prévisions seront actualisées durant l'été en vue de la finalisation du PLF 2008 et du Rapport économique, social et financier annexé.

La situation des finances publiques

Retour sur 2006

Le besoin de financement des administrations publiques notifié à Bruxelles s'est réduit de 0,5 point de PIB en 2006, pour s'établir à 2,5 points de PIB⁽¹⁾.

Ce résultat est d'abord le fruit des efforts de maîtrise de la dépense publique :

- S'agissant de l'État, pour la quatrième année consécutive, une exécution budgétaire rigoureuse a permis de ne pas dépenser un euro de plus que le plafond de dépenses voté en loi de finances initiale (266,1 Md€ ; cf. infra).

- Les dépenses regroupées sous l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté dans la loi de financement de la sécurité sociale ont connu leur plus faible progression depuis 1999 à + 3,1 % en valeur ; par ailleurs, la diminution du chômage a permis de réduire les dépenses à la charge de l'Unédic.

Plusieurs facteurs ont toutefois contribué à alimenter un certain dynamisme de la dépense publique qui aura au final progressé à peu près au même rythme que le PIB :

- La croissance des prestations vieillesse a atteint plus de 4 % en valeur, stimulée par l'arrivée des classes du baby-boom aux âges de la retraite ainsi que par le dispositif des départs anticipés pour carrière longue.
- Les dépenses des collectivités territoriales ont connu à nouveau une forte croissance (+ 4,4 % en volume, soit + 6,1 en valeur, dont environ 0,2 point dû aux transferts de compétence).

En 2006, le taux de prélèvements obligatoires a crû de 0,4 point à 44,2 points de PIB, cette hausse étant imputable pour l'essentiel au dynamisme spontané des recettes.

L'année a par ailleurs été marquée par le versement par La Poste d'une soulte de

(1) Déficit au sens de Maastricht, donc y compris gains sur swaps. Le solde public publié par l'INSEE (comptes annuels, donc hors gains sur swaps) est de - 2,6 %.

2 Md€ à l'Etablissement public national de financement des retraites de La Poste (EPFR de La Poste) dans le cadre de la réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à La Poste⁽²⁾.

Au final, l'exercice 2006 est marqué par un redressement du solde structurel hors soultes de 0,9 point de PIB⁽³⁾, essentiellement imputable à l'effort de maîtrise des dépenses – composante discrétionnaire – (à hauteur de 0,4 point) et au dynamisme élevé des recettes qui ont crû plus vite que le PIB (à hauteur de 0,4 point également).

Le budget de l'État

L'exécution du budget de l'État s'est traduite par un solde de – 39 Md€ (incluant une mesure d'ordre de 3,3 Md€ destinée à régulariser le mode de comptabilisation des pensions imputées depuis 1987 avec un mois de décalage). Hors mesure de régularisation comptable, le solde budgétaire s'établit à – 35,7 Md€, en amélioration de 7,8 Md€ par rapport à celui de 2005 et de 11,2 Md€ par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2006. Rapporté à la richesse nationale, le déficit budgétaire a ainsi été ramené à 2 % du PIB, soit, avec 2000, la meilleure performance depuis 15 ans.

Ce résultat a pu être obtenu grâce à la stricte maîtrise des dépenses et à l'affectation de l'intégralité des surplus de recettes fiscales (10,2 Md€) à la réduction du déficit, et donc au désendettement, conformément à l'article 66-IV de la loi de finances initiale pour 2006.

Les **dépenses de l'État** se sont établies à 266,1 Md€. **Pour la quatrième année consécutive, le plafond de dépenses a été strictement respecté et les dépenses ont ainsi été stabilisées en volume.**

Compte tenu des aléas pesant sur l'exécution des dépenses, cet objectif a pu être atteint grâce à la réserve de précaution mise en œuvre sur le budget de l'État dès le début de l'année. En effet, plusieurs éléments sont de nature à éloigner l'exécution des dépenses des plafonds votés par le Parlement en LFI : l'ouverture de crédits de reports hérités du passé et les besoins supplémentaires apparaissant en cours d'année. En 2006, **une réserve de 5,5 Md€ de crédits** a été constituée via l'application aux programmes du budget général d'un taux de mise en réserve uniforme de 0,1 % pour les dépenses de personnel et de 5 % pour les autres dépenses. La réserve de précaution a permis de financer par redéploiement à hauteur de 1,6 Md€ les besoins nouveaux et les aléas de gestion, le reste de la réserve ayant été restitué aux gestionnaires des programmes concernés.

En outre, le respect de la norme en 2006 a été atteint tout en continuant l'assainissement de la situation budgétaire à travers la **poursuite de la réduction des reports**. Ceux-ci s'établissent à moins de 4 Md€ début 2007, contre 14 Md€ début 2002, 9,7 Md€ fin 2005 et 4,6 Md€ fin 2006.

Les recettes du budget général, hors fonds de concours, **ont connu une évolution particulièrement** dynamique par

(2) L'effet comptable lié à cette réforme, votée en LFR 2006, a contribué ponctuellement au relèvement du taux de prélèvements obligatoires. En contrepartie des pensions des fonctionnaires de la Poste désormais comptabilisées en dépense de l'État, les versements afférents de la Poste à l'État sont enregistrés en cotisations sociales reçues par l'État et entrent dans le périmètre des prélèvements obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2006.

(3) Le solde structurel 2005 bénéficiait du versement de la soulte des industries électriques et gazières pour 0,5 point de PIB, tandis que le solde structurel 2006 ne bénéficie que du versement de la soulte de la Poste pour 0,1 point. Les soultes ont donc pesé négativement sur le solde structurel à hauteur de 0,4 point de PIB, et la variation incluant les soultes ne serait que de ½ point.

rapport à l'évaluation initiale du fait de plus-values fiscales nettes (+ 10,2 Md€ par rapport à la LFI 2006). Parmi les principales plus-values par rapport à l'estimation de la LFI figurent celles de l'impôt sur le revenu (+ 1,1 Md€), de la TVA (+ 1,4 Md€) et surtout de l'impôt sur les sociétés (+ 6,4 Md€), suite notamment à la réforme du versement des acomptes.

Les administrations de sécurité sociale

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale s'est dégradé en 2006 (5,6 Md€ après 2,6 Md€ en 2005). Mais cette détérioration est purement optique, dans la mesure où les administrations de sécurité sociale avaient bénéficié en 2005 de la soulte qui leur avait été versée au titre du rattachement des régimes de retraite des industries électriques et gazières au régime général (soit 8,4 Md€). Hors effet de la soulte, leur compte s'améliore de 3 Md€.

Le redressement des comptes du régime général amorcé en 2005, après une période de dégradation ininterrompue entre 2001 et 2004, s'est confirmé, puisque le déficit a été réduit de 2,9 Md€⁽⁴⁾, de - 11,6 Md€ en 2005 à - 8,7 Md€ en 2006.

- Comme en 2005, le déficit de la branche maladie s'est réduit, pour atteindre - 5,9 Md€, grâce notamment à la progression dynamique des recettes de CSG (en particulier 1,3 Md€ de rendement exceptionnel de la CSG sur les revenus des plans épargne logement de plus de 10 ans qui disparaît pour l'essentiel en 2007), à la poursuite de l'inflexion du volume des indemnités journalières et à d'importantes économies sur les dépenses de médicament.

- **Le solde de la CNAV est demeuré stable à - 1,9 Md€**, malgré l'ar-

rivée à l'âge de la retraite des premières générations du baby boom, grâce notamment à 0,2 point de hausse de taux de cotisation.

- **Le déficit de la branche famille s'est réduit en 2006 de 400 M€** après quatre années de dégradation, pour atteindre - 0,9 Md€. Les prestations légales en faveur de la petite enfance ont continué à croître, du fait de l'accélération de la natalité (+ 23 000 naissances) et de la poursuite de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Les dépenses d'action sociale, qui avaient connu en 2004 et 2005 de très fortes progressions, ont en revanche été maîtrisées.

- **Le résultat de la branche accidents du travail est quant à lui resté très légèrement déficitaire** (- 0,1 Md€) malgré une amélioration de près de 400 M€ par rapport à 2005.

Les dépenses sociales ont enregistré une croissance relativement modérée (+ 3,3 % en valeur) en 2006, due principalement à la meilleure maîtrise des dépenses maladie. L'ONDAM a enregistré en 2006, avec + 3,1 % en valeur, sa croissance la plus faible depuis 1999. Le ralentissement a concerné aussi bien les soins de ville (2,4 % contre 3,1 % en 2005) que les dépenses relatives aux établissements de santé (3,1 % contre 4,4 % en 2005). En 2006, la poursuite de l'inflexion des indemnités journalières (pour la troisième année consécutive) et d'importantes économies sur le secteur des médicaments ont contribué à la modération de l'évolution des soins de ville. Cependant, une reprise des dépenses a été constatée sur ces deux postes depuis le second semestre qui a conduit à ce que les prévisions faites en septembre 2006 pour l'ensemble de l'an-

(4) En comptabilité des organismes de sécurité sociale.

née soient sensiblement dépassées (de 650 M€ pour les soins de ville). Au total, les dépenses d'assurance maladie du

champ de l'ONDAM se sont élevées à 141,8 Md€ en 2006, soit 1,2 Md€ de plus que l'objectif initial.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)

Depuis la loi organique du 22 juillet 1996, le Parlement vote dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). La réforme de la loi organique intervenue le 2 août 2005 a permis de décliner l'ONDAM en sous-objectifs plus détaillés, actuellement au nombre de six :

- Le premier sous-objectif retrace les dépenses de soins de ville, dont les principales sont les dépenses de produits de santé, les honoraires des professionnels de santé et les indemnités journalières (hors paternité et maternité).
- Le deuxième sous-objectif retrace les dépenses relatives aux activités de médecine, chirurgie et obstétrique des établissements de santé publics et privés, à l'exception des hôpitaux locaux, ainsi que la dotation de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation.
- Le troisième sous-objectif retrace les dépenses des autres établissements de santé non tarifés à l'activité, notamment dans le secteur de la psychiatrie, des soins de suite et de réadaptation ou des soins de longue durée.
- Le quatrième et le cinquième sous-objectifs concernent les dépenses de l'assurance maladie en faveur des établissements et services pour personnes âgées ou handicapées. Une fois votés par le Parlement, ces montants sont délégués à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.
- Le dernier sous-objectif concerne les autres modes de prise en charge des soins et notamment les dépenses en faveur de la coordination des soins et du développement des réseaux, ainsi que les dépenses de structures accueillant des publics confrontés à des difficultés spécifiques (toxicomanie, alcoologie).

L'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale comprend un rapport dans lequel figurent des prévisions pluriannuelles d'évolution de l'ONDAM. Est par ailleurs jointe au PLFSS une annexe n° 7 détaillant les dépenses de santé prises en charge par l'ONDAM. Enfin, les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale comprennent des éclairages sur le mode de construction et le suivi de l'ONDAM.

Les recettes ont connu un rythme de progression dynamique à + 4,6 % en valeur (+ 5,8 % en 2005), porté par la croissance de la masse salariale privée, les hausses de cotisations sociales (0,2 point pour l'assurance-vieillesse et 0,1 point pour la branche accidents du travail – maladies professionnelles), ainsi que la mesure de taxation anticipée des plans épargne logement ouverts depuis plus de 10 ans, qui a apporté un surcroît de recettes de 2 Md€ aux administrations de sécurité sociale (dont 1,6 Md€ pour le régime général), en grande partie exceptionnel.

Enfin, **l'année 2006 a été marquée par un important changement dans le**

mode de financement des allègements généraux de cotisations : jusqu'à fin 2005, ces exonérations étaient compensées par l'État sous forme d'une dotation budgétaire. À compter de 2006, elles sont compensées directement par l'affectation d'un panier de recettes fiscales de l'État à la sécurité sociale. Une clause de garantie a été expressément prévue pour l'année 2006 afin d'opérer, le cas échéant, un ajustement égal à l'écart entre les produits de recettes fiscales transférées à la sécurité sociale et les pertes de recettes liées aux allègements généraux de cotisations. La consolidation des données de l'ensemble des régimes concernés,

réalisée par l'ACOSS, a permis de déterminer le montant de l'ajustement à opérer (il est d'un montant modeste de -5 M€). Ce montant a été inscrit en charges à payer dans les comptes 2006 de l'État.

La compensation des allègements généraux de cotisations par l'affectation d'un panier de recettes fiscales

Les exonérations compensées par le panier de recettes fiscales sont les 4 dispositifs d'allègements généraux suivants :

- la réduction générale dégressive sur les bas salaires (réduction dite Fillon), mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2003 (article L.241-13 CSS) ;
- l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, EDF-GDF...) définie à l'article L.241-6-4 ;
- la réduction en faveur de l'aménagement du temps de travail (ARTT De Robien), mise en place par la loi du 11 juin 1996 (n°96-502) et en voie d'extinction ;
- l'aide incitative à la réduction du temps de travail (RTT Aubry I), instaurée par la loi du 13 juin 1998 (n° 98-461) et qui a disparu fin 2006.

Le panier est composé de 10 taxes depuis l'ajout au 1^{er} janvier 2007 d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs (3,39 %) pour compenser l'impact de la mesure visant à étendre, pour les entreprises de moins de 20 salariés, l'exonération Fillon à l'ensemble des cotisations sociales patronales au niveau du SMIC (hors AT-MP). Le rendement du panier a été de 19,5 Md€ en 2006.

La quote-part revenant à chaque régime a été fixée par un arrêté du 7 mars 2007, sur la base du montant des allègements généraux constaté par chaque caisse ou régime au titre de 2006. Conformément à l'article L.131-8, ces clés sont définitives. Le régime général reçoit à ce titre 94,38% du total.

Conformément à l'article L. 131-8 du CSS, le Gouvernement devra transmettre au Parlement, en 2008 au titre de l'exercice 2007 (et en 2009 au titre de l'exercice 2008), un rapport sur le nouveau mécanisme de financement des allègements généraux, présentant les montants respectifs des pertes de cotisations et des recettes fiscales transférées, ainsi que l'écart qui en résulte.

En cas d'écart supérieur à 2 %, ce rapport sera transmis à une commission, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, composée de parlementaires, de représentants des ministères chargés du budget et de la sécurité sociale, ainsi que de personnes qualifiées. Cette commission pourra donner un avis sur les mesures d'ajustement à envisager. Elle pourra également donner son avis en cas des modifications intervenant sur le champ des allègements généraux.

Rendement des recettes fiscales transférées

| Encaissements/Décaissements en M€ | 2007 |
|--|---------------|
| 95 % de la taxe sur les salaires | 9 479 |
| Droit sur bières et boissons non alcoolisées | 395 |
| Droit de circulation sur vins, cidres, poirés et hydromel | 118 |
| Droit de consommation sur produits intermédiaires | 118 |
| Droit de consommation sur alcools | 1 937 |
| Taxe sur contribution patronale au financement de la prévoyance complémentaire | 610 |
| Taxe sur primes d'assurance automobile | 982 |
| TVA brute sur produits pharmaceutiques | 2 928 |
| TVA brute sur les tabacs | 2 918 |
| Droits de consommation sur les tabacs (3,39 %) à partir de 2007 | |
| Total | 19 485 |

Collectivités locales

Devenues déficitaires en 2004 après huit années d'excédents, **les finances locales ont continué de se détériorer en 2006** avec un besoin de financement s'établissant à 4,6 Md€ contre 3,3 Md€ en 2005.

Les dépenses locales ont évolué sur un rythme soutenu (+ 6,1 % en valeur). La croissance de l'investissement local s'est encore accélérée (+ 10,3 % après + 9,6 % en 2005) sous l'effet du cycle électoral dans les communes — connaissant un pic traditionnel un à deux ans avant les élections — et de la finalisation des projets des contrats de plan 2000-2006. Les dépenses de personnel sont restées dynamiques (+ 4,5%).

Les recettes des collectivités locales ont crû de 5,6 % en valeur, entraînées par la progression des recettes fiscales (+ 6,5 %). Le produit des impôts directs locaux a ainsi augmenté de 6,1 %, la hausse des bases et celle des taux y contribuant de façon quasi-identique. Les évolutions des impôts indirects perçus par les collectivités sont plus contrastées.

La dette publique s'est établie à 63,7 points de PIB fin 2006.

La baisse du ratio d'endettement en 2006 de 66,2 à 63,7 points de PIB a été favorisée par la réduction sensible du déficit public, l'affectation de l'intégralité des surplus de recettes fiscales et de la plus grande partie des recettes de cessions de participations au désendettement. Elle doit aussi beaucoup (pour un peu moins des 2/3) à une optimisation systématique de la trésorerie des administrations publiques engagée en fin d'année 2006. Notamment, la réduction de l'encaisse de précaution détenue sur le compte unique du Trésor a permis de réduire la dette brute des administrations publiques (pour 1,3 point de PIB).

Perspectives pour 2007

En 2007, le Gouvernement engage des réformes structurelles porteuses de croissance. Le déficit des administrations publiques s'améliorerait légèrement pour s'établir à - 2,4 points de PIB, soit un niveau légèrement inférieur à ce qui avait été indiqué à nos partenaires européens.

Les effets de la réforme fiscale du PLF 2006 (réforme du barème de l'impôt sur le revenu, PPE, dégrèvement de taxe professionnelle,...) ont connu leurs effets maximum en 2007. Avec les mesures nouvelles inscrites en loi de finances initiale 2007, leur incidence financière, avant tout retour favorable via l'activité, était évaluée à hauteur de ½ point de PIB. Par rapport aux estimations de la LFI 2007, les recettes de l'Etat seraient plus dynamiques, et le prélèvement sur recettes de l'Union Européenne sera moins élevé que prévu. Ces bonnes surprises seraient toutefois compensées par la dégradation des comptes du régime général. L'incidence financière directe sur les recettes – i.e. avant tout enchaînement favorable sur l'activité (cf. infra) – du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat serait marginale en 2007.

Le budget de l'État : un solde en amélioration par rapport à la LFI

Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement poursuivra la politique de maîtrise des dépenses de l'État. 2007 s'inscrit de ce point de vue dans la continuité de quatre années de stabilisation en volume des dépenses du budget général, en prévoyant même une croissance des dépenses nettes du budget général inférieure de 1 point à l'inflation anticipée au moment de la construction du projet de loi de finances. **Les dépenses devraient ainsi s'établir à 266,85 Md€ en 2007, soit le montant voté en LFI.**

Le dispositif de mise en réserve des crédits ayant démontré son efficacité, il est reconduit avec deux aménagements en 2007 : une légère hausse du taux de mise en réserve applicable aux dépenses de personnel (fixé à 0,15 %) ; un ajustement de la mise en réserve sur les subventions versées aux opérateurs de l'État, pour tenir compte du caractère difficilement pilotable de leurs dépenses de personnel. À la suite de ces aménagements, le montant des crédits ainsi mis en réserve s'élève à 4,3 Md€

Les recettes de l'État pourraient s'afficher en hausse par rapport à la LFI, de + 2,0 Md€ jusqu'à + 5,0 Md€.

La révision de la prévision de recettes fiscales 2007 est fondée sur les éléments d'information actuellement disponibles et qui ne l'étaient pas au moment du vote de la loi de finances initiale. Il s'agit essentiellement du montant, désormais connu, des recettes effectivement perçues en 2006 ; des données macro-économiques les plus récentes pour les années 2006 et 2007 ; des recouvrements observés sur les premiers mois de l'année 2007. Les informations fournies par ces recouvrements sont cependant limitées, puisque les données connues se limitent aux mois de janvier à mai, ainsi qu'aux premières tendances sur l'acompte de juin de l'impôt sur les sociétés. En outre, l'impact en matière de droits de donation et de succession du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat présenté au Parlement est intégré à ces chiffrages.

Les principaux écarts à la prévision de LFI portent sur l'impôt sur les sociétés (IS) et la TVA.

- les recouvrements d'impôt sur les sociétés pourraient se situer de + 3 Md€ à + 6 Md€ au-dessus du montant inscrit en LFI. Cette révision, perceptible dans les acomptes de juin, traduit une progression du bénéfice fiscal en 2006 plus dynamique que prévu ;

- la TVA nette pourrait se situer légèrement (- 1 Md€) en-dessous de la LFI ; cette révision s'explique par des emplois taxables moins dynamiques que dans la prévision initiale et par un stock important de demandes de remboursements relatives à l'année 2006 mais exécutées au début de l'année 2007.

- l'impôt sur le revenu se situerait globalement en ligne avec le montant inscrit en LFI ;

- les autres recettes nettes s'inscriraient elles aussi en phase avec le montant inscrit en LFI ; la légère moins-value attendue en TIPP due aux faibles consommations de fuel domestique serait compensée par les autres recettes légèrement supérieures aux montants inscrits en LFI.

Ainsi, grâce au respect du plafond de dépenses voté en loi de finances initiale et à l'amélioration des recettes fiscales, le solde de l'État devrait s'établir en nette amélioration par rapport au montant voté en loi de finances initiale (- 42,0 Md€).

Les administrations de sécurité sociale

En dépit de recettes qui continuent à croître de manière soutenue grâce au dynamisme de la masse salariale, la situation financière du régime général se dégradera en 2007, tandis que le solde de l'Unédic devrait être meilleur que prévu grâce à l'amélioration de la situation de l'emploi.

Sur le régime général, la Commission des comptes de la sécurité sociale qui s'est réunie le 4 juillet dernier prévoit en effet un déficit de 12 Md€. Une fois prises en compte les mesures de redressement retenues par le Gouvernement ce même jour, suite à l'avis du comité d'alerte sur le dépassement de l'ONDAM (cf. *encadré*), le déficit du régime général devrait s'établir à 11,6 Md€. En année pleine, l'effet des mesures se monterait à 1,2 Md€ (cf. *infra*), et serait de 400 M€ en 2007.

Ce déficit, dont le niveau est comparable à celui atteint en 2004 et en 2005 représente une dégradation de 3,6 Md€ par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (8 Md€).

Le dérapage porte essentiellement sur les dépenses de la branche maladie et la branche retraite.

Le dépassement des dépenses maladie, par rapport à un objectif il est vrai ambitieux, s'explique essentiellement par une accélération des dépenses de soins de ville, et dans une moindre mesure par le rythme soutenu des dépenses des cliniques privées.

Le comité d'alerte

L'article 40 de la loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004 a institué un comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie. Composé de trois membres et placé auprès de la Commission des comptes de la sécurité sociale, ce comité a trois fonctions :

- rendre des avis sur le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour l'exercice en cours, l'un d'eux devant être remis au plus tard le 1^{er} juin de chaque année. Ces avis analysent l'impact des mesures conventionnelles et des déterminants conjoncturels et structurels des dépenses d'assurance maladie ;
- notifier au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie tout risque sérieux de dépassement de l'ONDAM supérieur à 0,75 %. Cette notification contraint les caisses nationales d'assurance maladie, dans un délai d'un mois, à proposer des mesures de redressement. Il s'agit de l'alerte proprement dite ;
- rendre un avis, dans un délai de 15 jours, sur l'impact financier de ces mesures de redressement, et le cas échéant, de celles proposées par le Gouvernement, suite à la notification précédente.

Le Comité a rendu trois avis (en 2005, 2006 et le 6 avril 2007) qui n'ont pas donné lieu à notification. En revanche, **le comité d'alerte a notifié dans son avis du 29 mai un risque de dépassement de l'ONDAM** supérieur au seuil de 0,75 %.

Les caisses d'assurance maladie (CNAM, RSI, MSA) ont présenté des propositions de mesures de redressement le 19 juin. Conformément à l'article L. 144-4-1 du code la sécurité sociale, le Comité d'alerte a examiné l'impact financier de ces mesures et rendu un avis le 29 juin en rappelant que, « compte tenu des délais de mise en œuvre, des mesures décidées en milieu d'année ne peuvent avoir qu'un impact limité sur le montant des dépenses de l'année en cours » et que « leur effet plein portera sur l'exercice 2008 ».

Le Gouvernement a présenté les mesures de redressement qu'il retenait le 4 juillet, lors de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Ce plan, qui reprend la plupart des propositions des caisses d'assurance maladie, aura un rendement de 1,2 Md€ en année pleine et permettra d'aborder l'année 2008 sur un rythme de progression plus modéré (cf. infra partie V.A).

Cette reprise des dépenses montre à nouveau que maintenir dans le temps les effets des réformes en termes d'économies et d'amélioration de la gestion du risque nécessite une action forte, résolue et continue.

Les prestations d'assurance vieillesse devraient également croître à un rythme

soutenu en 2007. Les dépenses liées à la retraite anticipée pour les salariés à longue carrière, instaurée dans le cadre de la réforme de 2003, continuent à être dynamiques (+ 110 000 entrées dans le dispositif en 2007). Ces départs en retraites anticipés sont en effet facilités par le dispositif de régularisation des cotisations arriérées⁽⁵⁾, qui a bénéficié

(5) Au bénéfice d'anciens apprentis ou salariés pouvant régulariser les périodes salariées non cotisées, le plus souvent pour des périodes antérieures à 1975.

à plus de 90 000 personnes depuis 2004. En outre, le plan « seniors » ne produit pas encore d'effets en termes de changement des comportements vis à vis de l'emploi. Le déficit de la branche vieillesse du régime général devrait donc s'élever à – 4,7 Md€

Collectivités locales

Du côté des collectivités territoriales, l'année sera marquée par le transfert de 45 000 personnels techniques, ouvriers et

de service des établissements publics (TOS) au profit des départements et des régions. Hors transferts de compétence, la croissance de la dépense – en particulier l'investissement – devrait ralentir sensiblement sous l'effet du cycle électoral dans les municipalités et du calendrier de la nouvelle génération des contrats de projet État-région 2007-2013 : la première année des contrats est en effet généralement consacrée à l'ingénierie des projets.

Les grandes orientations de finances publiques pour la législature

La stratégie économique et budgétaire du Gouvernement s'appuie sur deux piliers :

- des mesures fiscales ambitieuses permettant de revaloriser le travail, de créer un choc de confiance et de relancer durablement la croissance ;
- une maîtrise sans précédent de la dépense publique permettant de réduire la dette publique et de préserver l'équité intergénérationnelle, tout en améliorant l'efficacité de l'État et du secteur public.

Les mesures fiscales et la stratégie économique du Gouvernement

Le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat présenté par le Gouvernement propose un ensemble de mesures fiscales destinées à soutenir la croissance. Il comprend notamment l'exonération de charges sociales et d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires, des réductions d'impôt sur les intérêts d'emprunts immobiliers, un abaissement des droits de succession et de donation, un bouclier fiscal à 50 % des revenus. Pour 2008, l'ensemble de ces réductions d'impôts s'élèvent à environ 10 Md€. Les premières mesures fiscales entreront en vigueur dès l'automne 2007.

Les dispositions contenues dans le projet de loi permettent d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages et des salariés tout en diminuant le coût du travail pour les entreprises.

La mesure de défiscalisation et d'exonération de cotisations des heures supplémentaires entrera en vigueur dès l'automne 2007. L'exonération de cotisations sociales employeurs et salariés ainsi que de l'impôt sur le revenu augmentera le

pouvoir d'achat de la rémunération des heures supplémentaires en moyenne de 50 %⁽⁶⁾ sans que le coût du travail ne soit augmenté. Au contraire, dans la plupart des cas, le coût du recours aux heures supplémentaires sera même réduit pour les entreprises.

La mesure « heures supplémentaires » combine ainsi un effet de relance immédiat, via la hausse de pouvoir d'achat des ménages, **et un effet « d'offre » positif sur l'économie**, via la réduction du coût des heures supplémentaires des entreprises. Ainsi l'effet positif sur l'économie transitera par deux canaux : dès la mise en œuvre de la mesure, l'effet positif sur le pouvoir d'achat des ménages se fera sentir, l'effet positif sur l'offre des entreprises se diffusant plus progressivement. Cet effet d'offre s'ajoutera à celui lié à la baisse de cotisations sociales dans les entreprises de moins de 20 salariés qui a pris effet au 1^{er} juillet 2007.

Par ailleurs, au-delà des effets mécaniques sur le revenu des ménages et le coût du travail, la mesure « heures supplé-

(6) Y compris l'augmentation de la majoration des heures supplémentaires de 10 % à 25 % dans les entreprises de moins de 20 salariés.

mentaires » est susceptible de donner davantage de flexibilité aux entreprises qui rencontrent des difficultés de recrutement dans certains secteurs (le bâtiment par exemple) ou pour certains métiers (les informaticiens par exemple).

Enfin, les effets positifs de la mesure ne se cantonneront pas aux seuls salariés qui effectueront des heures supplémentaires : l'effet de relance par la consommation et de l'investissement s'accompagnera aussi d'une hausse de l'emploi. Cette démarche rompt avec la logique malthusienne qui a par le passé caractérisé le partage du travail

Les réductions d'impôts sur une partie des intérêts d'emprunts immobiliers jouent aussi en deux temps. A court terme, il s'agit d'une augmentation du pouvoir d'achat pour les ménages s'étant endettés pour acheter leur résidence principale ces cinq dernières années. La mesure soutient ainsi la consommation et donc l'activité. Ensuite elle bénéficiera progressivement aux nouveaux acquéreurs. En régime de croisière, la réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunts bénéficie à la fois aux nouveaux acquéreurs qui profiteront directement de la réduction d'impôt, ce qui accroît leur pouvoir d'achat, et au secteur

de la construction via une demande accrue de logements. A terme, si la mesure augmente le nombre de ménages propriétaires, elle accroît aussi la solvabilité des ménages et facilite ainsi leur accès au crédit.

Le Gouvernement estime que ces mesures sur les heures supplémentaires et les intérêts d'emprunt immobilier, ajoutées à celles concernant la réduction des droits de succession et de donation et le bouclier fiscal à 50 %, augmenteront le taux de croissance du PIB de près de $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{2}$ point en 2008 puis en 2009 du fait d'un effet positif à la fois sur la consommation des ménages et l'investissement des entreprises.

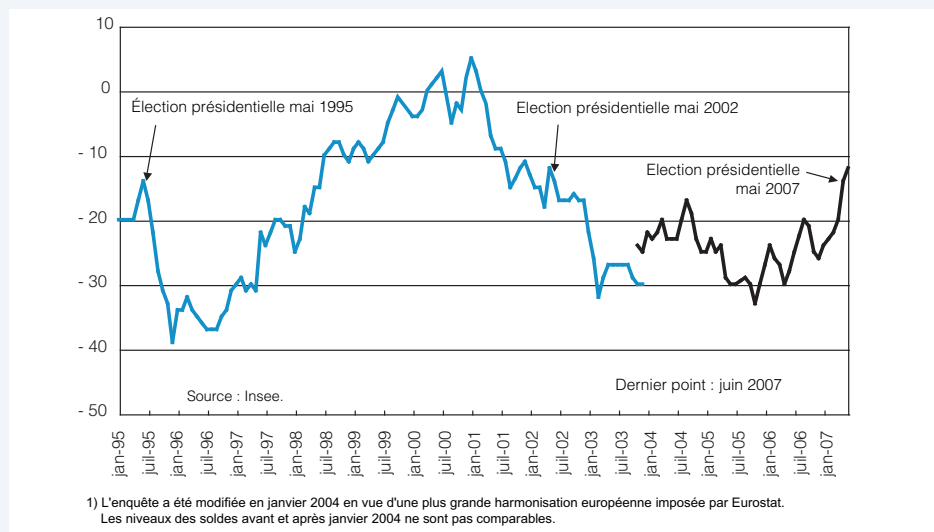
Ces chiffrages tiennent compte des effets positifs du « choc de confiance » actuellement observé. Les derniers indicateurs conjoncturels montrent que la confiance des ménages s'est sensiblement redressée depuis l'élection présidentielle, beaucoup plus que lors des élections présidentielles précédentes. On sait qu'une augmentation de l'indicateur de confiance des ménages laisse présager une baisse de leur taux d'épargne et donc une hausse de la consommation (cf. encadré).

Effets de la confiance des ménages sur la consommation

La confiance des ménages s'est améliorée depuis les élections présidentielles davantage que lors des précédentes élections présidentielles.

L'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages de l'Insee permet de révéler l'état de la confiance des ménages français, en fournissant des informations sur la perception de ces derniers sur leur environnement économique général et sur leur situation financière.

Indicateur résumé de confiance des ménages



Les études empiriques montrent qu'il existe un lien positif avéré entre l'indicateur de confiance et la consommation des ménages.

Les études empiriques ont parfois pu mettre en exergue ce lien entre la confiance des ménages et la consommation. Braun-Lemaire⁽⁷⁾ (2001) montre que la consommation peut être reliée à la confiance des ménages, même si cette relation peut être brouillée à court terme par différents facteurs. En raison de sa nature synthétique qui réduit l'information apportée par l'enquête, l'exploitation du seul indicateur de confiance des ménages ne rend pas parfaitement compte de l'évolution du taux d'épargne (Brahmi, 2005)⁽⁸⁾. En revanche, certains soldes de l'enquête auprès des ménages permettent de retracer correctement l'évolution du taux d'épargne. Ainsi, les soldes relatifs à l'opportunité d'acheter, l'opportunité d'épargner, la situation financière actuelle et l'inflation perçue, rendent bien compte des comportements d'épargne des ménages.

Au total, les comportements économiques moyens observés sur le passé suggèrent que le contexte actuel de regain de confiance post électoral, renforcé par la mise en œuvre de mesures fiscales – stimulera significativement la consommation des ménages et la croissance.

(7) Opinion des ménages et analyse conjoncturelle, Isabelle Braun-Lemaire et Alexandre Gautier (Note de conjoncture de l'Insee, mars 2001)

(8) Taux d'épargne : quel lien avec les indicateurs de confiance de l'Insee ?, Abdenor Brahmi (DPAE n°69, avril 2005)

Assainir nos finances publiques

Insuffler un nouvel élan à notre pays passe également par **la maîtrise de nos finances publiques** pour au moins trois raisons :

- Le service public doit se recentrer sur ses missions pour plus d'efficacité afin de mieux accompagner l'initiative privée et favoriser la croissance. Cette meilleure utilisation de l'argent public permettra de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour financer les dépenses indispensables à une croissance durablement plus forte, comme les crédits pour la recherche et l'université. Rien ne serait plus faux que d'opposer l'assainissement de nos finances publiques à nos objectifs de croissance et de cohésion sociale.

- La clé de cet assainissement est bien la maîtrise de la dépense. Les baisses d'impôts ne seront vraiment efficaces que si elles s'accompagnent d'une ambition similaire dans la maîtrise de la dépense. Si elles étaient financées « à crédit », le poids des charges d'intérêt de la dette comprimerait les marges de manœuvre budgétaires et réduirait l'espace disponible pour mettre en œuvre les politiques actives favorisant l'équité sociale et le dynamisme économique.

- Assainir dès maintenant les finances publiques permet de préparer l'avenir et d'assurer l'équité entre générations en n'ajoutant pas au coût du vieillissement pour les générations futures le poids de la dette que nous avons accumulée jusqu'à aujourd'hui : les décisions que met en œuvre le Gouvernement nous engagent bien au-delà de la présente législature.

La maîtrise de nos dépenses publiques ne doit évidemment connaître aucun report. En effet, comme l'a souligné le rapport du Conseil d'orientation des finances publiques⁹, tout ajustement est d'autant plus coûteux qu'il est entrepris tard du fait du caractère auto-entretenu de la dette publique (« effet boule de neige ») : plus la dette augmente, plus les charges d'intérêt sont importantes et plus il est par conséquent difficile de contenir la dépense. La maîtrise de la dépense publique doit également, pour être plus efficace et porter ses fruits, s'inscrire dans la durée. C'est sur la durée de la législature que le Gouvernement sera jugé et c'est d'ores et déjà sur cette durée que la trajectoire de désendettement sera présentée ci-après. Conformément à la LOLF, la programmation pluriannuelle présentée ici dans ses grandes lignes sera détaillée à l'automne lors de la présentation des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et pour le dépôt du programme de stabilité.

Les objectifs fixés seront ainsi clairs. Ils donneront une plus grande lisibilité sur notre action à tous les acteurs de l'économie, ainsi qu'à nos partenaires européens. Ils seront de plus renforcés dès le printemps prochain par une budgétisation pluriannuelle (cf infra).

Rétablir des marges de manœuvre pour soutenir la croissance et préparer l'avenir

Faire revenir la dette en-deçà du seuil de 60 points de PIB et revenir à l'équilibre si possible dès 2010, et en tout état de cause à horizon 2012

(9) D'après le décret de création du Conseil d'orientation des finances publiques, celui-ci doit rendre public un rapport chaque année. Le premier rapport public du Conseil a été confié à M. Gilles CARREZ, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et a été présenté au Premier ministre le 12 février 2007.

Pour toutes ces raisons, et conformément aux engagements pris pendant la campagne présidentielle, **l'objectif du Gouvernement est de revenir à l'horizon 2012, et même dès 2010 si la croissance le permet, à une dette inférieure à 60 points de PIB et à un solde public équilibré.** Il s'agit pour le Gouvernement de se préparer dès aujourd'hui aux enjeux du vieillissement de la population, et de restaurer des marges de manœuvre suffisantes pour favoriser la croissance et l'équité sociale et intergénérationnelle.

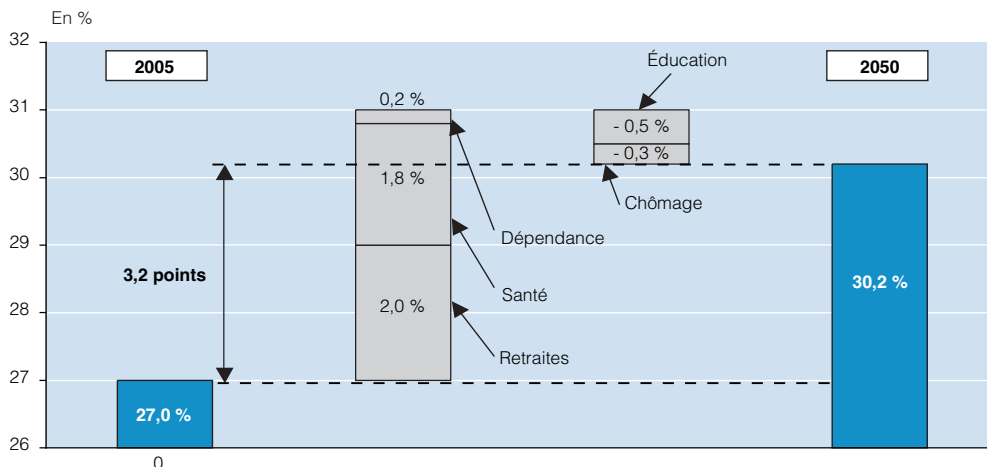
Préparer dès aujourd'hui les enjeux du vieillissement....

Un défi d'ampleur nous attend : celui du vieillissement de la population. D'après les estimations de la Commission européenne et du Comité de politique économique de

l'Union Européenne, le vieillissement démographique devrait engendrer pour la France un surcroît de dépenses de l'ordre de 3,2 points de PIB à l'horizon 2050 :

- les dépenses de pension vont augmenter du fait d'un plus grand nombre de bénéficiaires. C'est un effet démographique direct, dont l'estimation à législation constante est assez fiable ;
- le vieillissement stimule la demande de soins de santé et liés à la dépendance. Son effet précis est beaucoup plus délicat à estimer ;
- les dépenses d'éducation pourraient en revanche diminuer à cet horizon du fait de la baisse du nombre d'élèves ;
- enfin, les dépenses d'indemnisation du chômage devraient également diminuer, avec l'amélioration du marché du travail.

Augmentation des dépenses liées au vieillissement à l'horizon 2050



Source : Commission européenne et Comité de politique économique

3,2 points de PIB, c'est aujourd'hui le produit de l'impôt sur le revenu. En ne préparant pas dès maintenant nos finances publiques à amortir ce coût, la charge à venir, additionnée à la dette accumulée jusqu'à présent, deviendrait insoutenable pour les générations futures. D'après le rapport du Conseil d'orientation des

finances publiques, si ces dépenses devaient être financées par endettement, alors la dette publique serait supérieure à 200 points de PIB en 2050. Autrement dit, la génération née en 2030 hériterait, à son entrée dans la vie active, d'une dette en part de PIB six fois supérieure à celle de ses arrière grands-parents.

...en restaurant nos marges de manœuvre budgétaire.

En 2006, pour l'ensemble des administrations publiques, le solde public s'est établi à un niveau permettant de stabiliser la progression du ratio de dette. À ce niveau de solde public, il n'existe donc pas de marges de manœuvre pour absorber le coût du vieillissement sans provoquer une reprise de la hausse de l'endettement.

En ce qui concerne plus particulièrement la charge d'intérêt de la dette, en dépit de la baisse des taux d'intérêt au cours des dernières années, celle-ci s'est élevée pour l'ensemble des administrations publiques à 46 Md€ en 2006, soit 2,6 points de PIB, soit à peine moins que l'impôt sur le revenu. Une partie de cette richesse pourrait être utilisée à meilleur escient, afin de mettre en œuvre des politiques relançant la croissance et favorisant l'équité sociale. En outre, tout risque de remontée des taux accroît les pressions sur nos finances publiques : alors que nous avons bénéficié sur les dernières années de taux historiquement bas et de gains de refinancement liés à l'arrivée à échéance d'emprunts à taux élevé souscrits au début des années 90, l'inversion de cette tendance risque d'être coûteuse.

Se désendetter est donc un impératif pour restaurer nos marges de

manœuvre et atteindre au plus vite une croissance durablement forte.

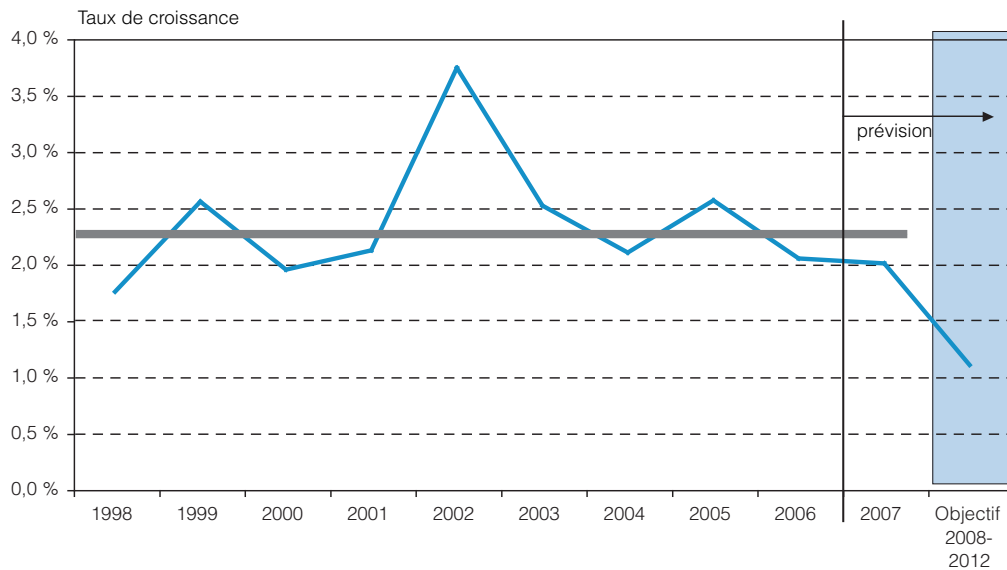
Se donner les moyens d'une maîtrise sans précédent de l'ensemble des dépenses publiques

Le double objectif du Gouvernement, relance de la croissance par le soutien au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat d'une part, désendettement afin de dégager des marges de manœuvre nouvelles pour faire face aux défis futurs d'autre part, nécessite une **maîtrise sans précédent de la dépense publique.**

Dans le cadre d'une politique de baisse de la pression fiscale globale, la maîtrise des dépenses constitue la seule voie de réduction des déficits publics et donc de désendettement. Les exemples de consolidations budgétaires réussies ailleurs en Europe, ou dans les pays de l'OCDE plus généralement, montrent du reste que les consolidations par la maîtrise de la dépense sont plus durables que celles passant par un relèvement des prélèvements obligatoires.

Ramener la dette sous 60 points de PIB au plus tard en 2012 nécessite dès lors une maîtrise des dépenses sans précédent : **la dépense publique devrait en effet progresser, dans son ensemble, environ deux fois moins vite que ces dix dernières années**, soit un peu plus de 1 % en volume par an, contre 2¼ % en moyenne sur les dix dernières années.

Taux de croissance de la dépense publique (en volume)



De tels objectifs sont atteignables. D'autres pays ont réussi à maîtriser leurs dépenses (*cf. annexe*) : pourquoi pas nous ?

En 2006, le budget de l'État représente 270 Md€ environ, les dépenses des administrations de sécurité sociale près de 440 Md€ et celles des administrations locales 200 Md€ environ. Sur les cinq dernières années, en comptabilité budgétaire et à champ constant, les dépenses de l'État ont crû en moyenne, chaque année, au même rythme que l'inflation¹⁰. En comptabilité nationale et à champ courant, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont crû de 3,0 % en moyenne annuelle en volume et celles des administrations locales de 4,8 %¹¹. Compte tenu de ces masses, de leur dynamique et des liens financiers étroits entre l'ensemble de ces acteurs, l'effort de maîtrise de la dépense ne saurait porter uniquement sur

l'État. Même si les dépenses sont de natures différentes, même si les institutions et les règles de gouvernance sont hétérogènes d'un secteur à l'autre, tous les leviers doivent être utilisés et des économies recherchées pour l'ensemble des administrations publiques.

La maîtrise des dépenses publiques doit ainsi être un objectif partagé par l'ensemble des acteurs : État, administrations de sécurité sociale et collectivités territoriales. L'adhésion et la participation résolue de l'ensemble des acteurs publics à la maîtrise de la dépense constituent la condition sine qua non pour réussir notre stratégie. Ce n'est qu'en réussissant à infléchir simultanément la progression des dépenses de toutes les administrations publiques qu'on parviendra enfin à baisser significativement le poids des dépenses publiques dans le PIB.

(10) En comptabilité de caisse. Le rythme est légèrement plus élevé en droits constatés, compte tenu de l'accroissement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale.

(11) Les seuls transferts de compétence aux collectivités territoriales (décentralisation) n'expliquant qu'une part réduite de cette dynamique (*cf. partie III-B*).

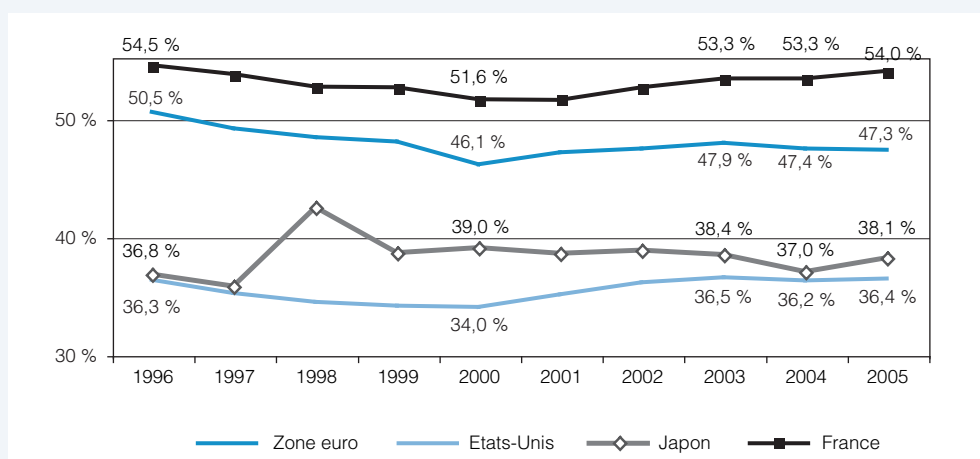
Comparaisons internationales en matière de dépenses publiques

La zone euro, caractérisée par un poids des dépenses publiques dans le PIB structurellement plus élevé que les États-Unis et le Japon, a connu un recul puis une stabilisation de ce ratio depuis 10 ans.

Le poids des dépenses publiques dans le PIB de la zone euro est structurellement plus élevé qu'aux États-Unis ou qu'au Japon. En 2005, cet écart était d'environ 10 points de PIB. Il tient essentiellement à des choix de société. Ainsi, des choix de modes de protection sociale très différents expliquent la plupart des écarts entre Europe et États-Unis : le système européen s'appuie largement sur des institutions faisant appel aux prélèvements obligatoires et, de ce fait, à des institutions économiquement classées dans la sphère des administrations publiques (APU) alors que la protection sociale américaine relève surtout de l'initiative privée.

En moyenne sur les dix dernières années, le rythme de croissance des dépenses publiques a été comparable à celui du PIB aux États-Unis (+ 3,2 % par an), alors qu'il lui était inférieur d'un tiers en zone euro (croissance des dépenses publiques en volume de 1,4% par an pour une croissance du PIB de 2,1 %). Les efforts de maîtrise du poids des dépenses publiques dans le PIB ont été plus prononcés en Europe qu'aux États-Unis. De ce fait, le poids des dépenses publiques dans le PIB de la zone euro a nettement reculé avant de se stabiliser.

Dépenses publiques en points de PIB



Note : Par souci de comparabilité internationale, les chiffres retenus sont ceux de l'OCDE, qui diffèrent légèrement de ceux des instituts statistiques européens (INSEE, DeSTATIS et Eurostat notamment) pour des raisons de définition : les comptes publics nationaux de l'OCDE sont en effet établis selon les normes du système des comptes nationaux 93 (SCN93) alors que ceux des instituts statistiques nationaux suivent les prescriptions, plus récentes, du système européen de comptes nationaux (SEC95).

En France, le poids des dépenses publiques dans le PIB est historiquement plus élevé qu'en Allemagne. Depuis 2003, cet écart s'accroît, l'Allemagne ayant pris de l'avance sur la France en matière de maîtrise des dépenses publiques.

Au sein de la zone euro, on trouve également d'importantes disparités en termes de ratio de dépenses publiques dans le PIB. Le poids des dépenses publiques dans le PIB est ainsi historiquement plus important en France qu'en Allemagne. Cet écart, qui est constamment d'au moins 4 points de PIB depuis 1991⁽¹²⁾, s'est accru depuis 2004. Ainsi, en 2005, cet écart tenait notamment :

(12) En dehors des années 1995 et 2000, respectivement marquées par une majoration et une minoration exceptionnelles des dépenses publiques allemandes de plusieurs points de PIB (cf. annexe).

- aux dépenses de défense, qui représentent en France 1 point de PIB de plus qu'en Allemagne (2 points de PIB en France contre 1 point en Allemagne) ;
- aux dépenses d'investissement des administrations publiques – notamment en matière de logement – qui sont supérieures en France d'environ 1 point ;
- aux dépenses de personnel (13,3 points de PIB en France contre 7,5 points en Allemagne). Cet écart s'explique notamment par le fait que le personnel hospitalier allemand n'entre pas dans la sphère publique. En contrepartie, les dépenses de prestations de santé sont plus élevées en Allemagne qu'en France (2,6 points de PIB d'écart) parce qu'elles servent en partie à rémunérer le personnel hospitalier. Par ailleurs, la France, en raison d'une scolarité qui commence plus tôt (3 ans contre 6 ans dans la plupart des Länder allemands) compte un nombre plus important d'enseignants. Au total, l'écart réel de dépenses de personnel entre France et Allemagne est de l'ordre de 3,5 points de PIB.

La réduction importante du déficit public qu'a connue l'Allemagne en 2006 (passage du solde public de – 3,2 points de PIB en 2005 à – 1,7 point de PIB en 2006) **tient** en partie **aux efforts réguliers de modération de la dépense** engagés depuis plusieurs années : depuis 2003, la dépense publique s'est ainsi réduite de 2,8 points de PIB (45,8 points de PIB en 2006 contre 48,5 en 2003). Cette baisse est notamment due au gel des retraites depuis 2003, ainsi qu'à une réduction des allocations chômage. (cf. *annexe*).

Afficher l'utilisation des surplus qu'engendrera la politique économique du Gouvernement

Le retour à l'équilibre des finances publiques et la diminution de la dette sous 60 points de PIB d'ici 2012 sont présentés ici sous l'hypothèse d'une croissance de l'activité durablement portée à 2,5 %. **Il est clair que les ambitions du Gouvernement en termes de croissance ne s'arrêteront pas à ce chiffre**, et que les politiques mises en place visent toutes à gagner un point de croissance à terme, et à porter le potentiel de croissance à 3 %. Depuis sa nomination, le Gouvernement met ainsi tout en œuvre pour relancer la croissance par le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat.

La détermination du Gouvernement est tout aussi grande à assainir les finances publiques. Atteindre l'objectif de finances publiques sera naturellement facilité par une croissance plus forte, mais il ne doit pas pâtir d'un revers passager sur la croissance, par exemple dans l'hypothèse où l'environnement international serait moins favorable. Conformément aux exigences

d'une bonne gestion, le Gouvernement décide donc d'assurer l'assainissement des finances publiques, en se donnant les moyens de faire mieux que l'objectif présenté dès que nos efforts sur la croissance porteront leurs fruits. Pour cela, la maîtrise des finances publiques sera tout aussi stricte quelle que soit la croissance effectivement réalisée, et la règle suivante sera appliquée sur la législature :

- Tout surplus de recettes permis par une croissance supérieure à 2,5 % sera affecté au désendettement tant que la dette ne sera pas inférieure à 60 %. Cet objectif, ainsi qu'une situation des finances publiques proche de l'équilibre, sera atteint dès 2010 si la croissance s'inscrit durablement à 3 %.

- Une fois cet objectif atteint, tout surplus de recettes permis par une croissance supérieure à 2,5 % sera partagé entre la poursuite du désendettement et des baisses d'impôt supplémentaires, qui permettront d'amplifier le cercle vertueux de consolidation budgétaire et d'accélération de la croissance dans lequel nous serons alors engagés.

Inscrire notre action dans une trajectoire de désendettement en divisant par deux le rythme d'évolution des dépenses publiques

En 2007 et 2008, le maintien d'un déficit public proche du niveau du solde stabilisant la dette permettra de contenir le niveau de la dette, confortant en cela les acquis de 2006, notamment dus à l'amélioration de la gestion courante de la dette de l'ensemble des acteurs publics et à l'affectation des recettes de privatisation au désendettement. De plus, comme annoncé, le produit de la vente de 5 % du capital de France Télécom, soit 2,7 Md€, sera affecté au désendettement.

Au-delà, la maîtrise de la dépense publique, par la recherche de son efficacité, conduira au retour à l'équilibre des comptes publics. Cette consolidation pérenne des comptes publics est indispensable pour éviter que « l'effet boule de neige » sur la charge d'intérêt ne consomme nos marges de manœuvre. Elle permettra de ramener le ratio de dette sous le seuil des 60 % et le solde public à l'équilibre au plus tard en 2012. Dès 2009, le déficit structurel – c'est-à-dire corrigé des variations cycliques (*voir encadré*) – s'améliorerait ainsi de ½ point par an.

Le scénario retenu est celui d'une croissance économique de + 2,5 % par an en moyenne sur la période. Dans l'hypothèse d'une croissance plus soutenue, les recettes supplémentaires générées permettraient notamment d'accélérer notre désendettement. **La mobilisation de l'ensemble des acteurs de la dépense publique devrait permettre d'atteindre l'objectif de diviser par deux la progression de la dépense publique, tous secteurs confondus.**

- S'agissant de l'État, **l'application d'une norme au plus « 0 volume » s'appliquant à un périmètre élargi** (cf. infra) **sera une étape supplémentaire dans la maîtrise du déficit budgétaire.** En élargissant le périmètre, en particulier aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales, l'effort sur l'État serait en effet plus marqué que par le passé : sur ce périmètre, la croissance de la dépense publique a été de 0,7 % en moyenne sur 2002-2007, et serait encore de l'ordre de 0,2 % en 2007, notamment à cause du dynamisme des transferts en faveur des collectivités territoriales. De plus, les charges « inéluctables » – la charge de la dette et les pensions – s'accroîtront plus vite que par le passé (cf. infra). **Au total, l'effort sur les autres dépenses sera d'autant plus exigeant.**

- Les administrations de sécurité sociale devraient bénéficier, d'une part, de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie - la croissance de l'ONDAM étant au plus de 2 % en volume en moyenne sur la période¹³ - et, d'autre part, de la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi, ce qui permettrait d'aider à faire face aux évolutions des dépenses vieillesse. Les dépenses de la branche famille devront participer à l'effort global de maîtrise de la dépense.

- Ce scénario repose aussi sur l'hypothèse que les collectivités locales stabilisent leur endettement, en modérant leurs dépenses.

En plus de l'évolution du déficit, d'autres effets jouent sur l'évolution de la dette, et notamment les flux de créances (placements en titres privés de certains organismes publics, privatisations,...). Ces flux de créances sont ici supposés neutres sur la période de projection.

(13) Cet objectif sur l'assurance maladie est compatible avec le financement des dépenses nouvelles de santé par l'instauration d'un système de franchise.

Le tableau ci-dessous retrace une **trajectoire illustrative** possible sous ces hypothèses, en particulier celle d'une croissance moyenne de 2,5 % sur la période :

Trajectoire illustrative de désendettement

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Déficit public (en points de PIB) | - 2,4 | - 2,3 | - 1,7 | - 1,2 | - 0,6 | 0,0 |
| Dettes publiques (en points de PIB) | 63,7 | 63,6 | 62,9 | 61,7 | 60,1 | 57,9 |

Ce rythme de dépense permet de préserver une marge de sécurité, puisque même avec une croissance du PIB qui ne dépasserait pas 2¼ %, la dette serait inférieure à 60 points de PIB en

2012. En outre, comme indiqué supra, une accélération de la croissance à 3 % permettrait d'atteindre une dette inférieure à 60 points de PIB dès 2010.

Deux concepts clés : solde structurel et solde stabilisant la dette

Le premier indicateur de la situation courante des finances publiques est le déficit public. Toutefois, pour apprécier la situation des finances publiques, il est utile de recourir à deux notions qui en découlent :

- le **solde structurel**, qui corrige le solde réalisé de l'impact de la conjoncture (surcroît de recettes en période haute du cycle notamment) ;
- le **solde stabilisant**, qui indique quel niveau de déficit public assurerait une stabilisation du ratio dette/PIB.

1. Le solde structurel

Le solde des administrations publiques est affecté par la position de l'économie dans le cycle. On observe ainsi un déficit de recettes et un surplus de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

L'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations. Le solde public est ainsi décomposé entre une composante conjoncturelle et une composante structurelle. L'évaluation de la composante conjoncturelle repose notamment sur l'hypothèse que les recettes conjoncturelles évoluent au même rythme que le PIB (donc sont plus dynamiques que leur rythme structurel si la croissance est supérieure à la croissance potentielle), et que les dépenses – à l'exception des allocations chômage – ne sont pas sensibles à la conjoncture. Le solde structurel est ensuite calculé comme un « résidu », par différence entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle.

Cet indicateur de solde structurel constitue une référence internationale pour l'appréciation de l'orientation des politiques budgétaires.

2. Le solde stabilisant la dette

D'une année sur l'autre, le ratio dette/PIB évolue du fait de la progression de l'encours de dette et de la progression du PIB. Spontanément, la progression du PIB tend à faire baisser ce ratio. Il existe donc un niveau de la progression de l'encours de dette, qui, en fonction de la croissance de l'année, laisse inchangé le ratio dette/PIB.

Or, la progression de l'encours de dette résulte d'une part du besoin de financement du déficit public (c'est-à-dire toutes les administrations publiques) et d'autre part du besoin de financement des acquisitions d'actifs (nettes des cessions). Il existe donc un niveau du déficit public qui, hors tout mouvement d'acquisition ou de cession d'actif, laisse inchangé le ratio dette/PIB. Ce déficit stabilisant est fonction du ratio de dette de l'année précédente et de la croissance de l'activité sur l'année.

Une gouvernance plus ambitieuse au service d'une maîtrise sans précédent de la dépense publique

À l'appui de la stratégie établie pour les cinq ans à venir, **le Gouvernement entend à la fois approfondir et renouveler les actions entreprises en vue d'un pilotage d'ensemble des finances publiques**, en tirant tout le parti de la création du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ministère de plein exercice désormais compétent pour l'ensemble des comptes. Ce ministère, appuyé sur les instances de concertation que sont la Conférence nationale des finances publiques et son conseil d'orientation, œuvrera à la clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale d'une part, entre l'État et les collectivités territoriales d'autre part. Une telle clarification est absolument nécessaire pour le bon exercice des missions de chaque entité, lui-même indispensable à un assainissement durable des finances publiques. Il permettra d'assurer un pilotage d'ensemble de nos finances publiques. Ce pilotage sera assuré en étroite coordination avec le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi qui est notamment compétent pour la prévision économique et financière, la législation fiscale, et les relations avec nos partenaires européens dans le domaine des finances publiques.

L'État sera exemplaire en matière de pilotage de ses finances : tous les leviers seront mobilisés pour que l'efficacité et l'efficience de la dépense deviennent l'un des objectifs majeurs de tous les décideurs et gestionnaires.

Tout d'abord, le Gouvernement entend tirer pleinement profit de tous les outils de pilotage et de bonne gestion déjà existants. Les bonnes pratiques insuf-

flées par la LOLF seront ainsi généralisées pour favoriser un fonctionnement plus efficace de l'État. La comptabilité générale et les rapports annuels de performances constitueront des sources d'information précieuses pour une meilleure connaissance et une meilleure efficacité de la dépense.

En outre, **la norme de dépense**, qui a fait ses preuves en tant qu'outil de maîtrise de la dépense et de gestion du cycle économique, **sera rendue plus puissante** par l'élargissement de son périmètre.

Enfin, **le Gouvernement a décidé de mettre en place une démarche très novatrice pour notre pays, inspirée des meilleures pratiques étrangères : la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Il s'agit de passer au crible l'ensemble de la dépense de l'État et de ses opérateurs, selon les trois dimensions de la performance : efficacité, efficience et qualité de service. La révision générale permettra d'atteindre l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'État ; elle permettra également d'identifier et de programmer des réformes « intelligentes » et structurantes, permettant une réduction durable et bien ciblée de la dépense de l'État. La révision générale servira ensuite à établir une programmation pluriannuelle détaillée des dépenses donnant aux gestionnaires davantage de visibilité sur leurs crédits.

Des outils de pilotages analogues seront renforcés dans les administrations de sécurité sociale, dans la lignée de la LOLFSS. Les conventions d'objectifs et de gestion de « troisième génération », conclues à partir de 2005-2006, permet-

tent de contractualiser entre l'État et les organismes de sécurité sociale des objectifs ambitieux de gestion des risques et de maîtrise des dépenses de gestion.

Les programmes de qualités et d'efficacité viendront renforcer la démarche de performance des politiques de sécurité sociale en s'inspirant de la démarche impulsée par la LOLF pour l'État.

Enfin, pour contribuer également à renforcer la légitimité de l'intervention publique, **la lutte contre la fraude fiscale et sociale constituera une priorité** : la baisse des prélèvements et la lutte contre les dépenses inutiles doivent en effet avoir pour corollaire l'optimisation des recettes, qui renforce le consentement à l'impôt.

Le lancement d'une révision générale des politiques publiques

S'appuyer sur la dynamique créée par l'application de la LOLF en 2006.

2006 a été la première année de gestion en mode LOLF, ferment d'une révolution culturelle au sein de l'administration : l'introduction et la systématisation de la démarche de performance permettent aujourd'hui d'avoir des objectifs clairs, mesurés et vérifiables, sur l'ensemble de la dépense de l'État. Les moyens ne sont plus attribués à des structures administratives mais en fonction des priorités de politique publique. Ainsi, la LOLF engage un mouvement continu d'amélioration de l'efficacité de la dépense et de la qualité du service public, tout en renforçant la gouvernance et la transparence des finances de l'État, notamment vis-à-vis du Parlement.

La mise en place du nouveau système de régulation des crédits en 2006 a permis d'accroître la visibilité pour les gestionnaires. Le nouveau cadre de gestion et la réforme du contrôle financier ont également apporté des améliorations significatives en termes de souplesse et de flexibilité pour les ministères gestionnaires.

Cette année, l'administration a présenté les premiers comptes clos de l'État

selon deux formats tout à fait novateurs : le compte général de l'État et les rapports annuels de performances (RAP). Grâce à ces outils, la situation financière de l'État est mieux connue, plus transparente, mieux évaluée : la certification des comptes par la Cour des comptes participe pleinement à cet objectif. Le Parlement et les gestionnaires ont davantage de visibilité à la fois sur les moyens et les objectifs assignés aux politiques publiques.

L'ensemble des outils prévus par la LOLF sont désormais en place. Ils constituent des leviers de modernisation et d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique dont il convient à présent de tirer profit au maximum. Tel sera l'un des défis de cette législature.

Le nouveau cadre de gestion : davantage de visibilité donnée aux gestionnaires et de puissants leviers en faveur d'une gestion plus efficiente

Le nouveau cadre de gestion

Le nouveau cadre de gestion budgétaire mis en place en 2006 pour tirer pleinement partie des innovations de la LOLF

et la réforme concomitante du contrôle financier réalisée par le décret du 27 janvier 2005 constituent de **puissants leviers en faveur d'une organisation et d'une gestion plus efficiente des services de l'État.**

Les gestionnaires se voient désormais déléguer des budgets globaux fongibles (les budgets opérationnels de programme – BOP), déclinant les programmes ministériels. Les budgets sont soumis à un contrôle financier allégé, comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'année 2006, recentré sur l'appréciation de la soutenabilité budgétaire, la prévention des risques et l'analyse des déterminants de la dépense : les gestionnaires ont désormais une responsabilité plus effective sur l'emploi des ressources qui leur sont confiées. Ils sont ainsi mieux armés pour atteindre leurs objectifs. Intégrant une programmation des activités et des indicateurs de performance, le BOP apparaît comme un instrument privilégié de management.

Après les difficultés inéluctables de 2006, premier exercice en mode LOLF, liées notamment au changement de nomenclature et à l'adaptation des systèmes d'information, le lancement de la gestion 2007 s'est déroulé sans embarras notable et le rythme des dépenses a retrouvé en 2007 un profil normal. En effet, les retours d'expérience de 2006 ont permis d'identifier les points de blocage et d'y remédier.

D'ores et déjà, l'assimilation rapide de la LOLF par les gestionnaires ouvre **des perspectives prometteuses d'optimisation de la dépense** : 387 M€ de crédits de masse salariale ont été réaffectés au cours de la gestion 2006 à des dépenses de

fonctionnement et d'investissement au titre de la « fongibilité asymétrique » ; des services déconcentrés commencent à développer des projets de mutualisation à l'échelon régional, voire inter-régional, en dépit des freins que représentent une cartographie des BOP trop éclatée et des pratiques encore ancrées de fléchage des crédits, soulignées par MM. Alain LAMBERT et Didier MIGAUD dans leur rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF⁽¹⁴⁾.

L'adaptation des systèmes d'information de l'État

Pour la mise en place de la gestion 2006, les systèmes d'information ont dû être adaptés à la LOLF. Bien que ces outils n'aient pas été conçus pour les nouvelles nomenclatures et règles de gestion, ils ont permis d'assurer le suivi de l'exécution de la dépense de l'État, malgré des difficultés rencontrées notamment sur les restitutions.

2006 a également été l'année du lancement du projet de l'opérateur national de paye qui a vocation à gérer à la fois les emplois et les rémunérations de l'ensemble des administrations. 2006 est enfin l'année de préconception⁽¹⁵⁾ du futur système d'information financière de l'État, Chorus. Ces deux systèmes d'information constituent des **outils de modernisation de l'État de grande ampleur, qui doivent permettre des gains de productivité importants.** En 2007, les travaux d'intégration de Chorus et de conception de l'opérateur national de paye se sont poursuivis (*cf. encadré*), de même que l'analyse des conséquences de ces nouveaux systèmes d'information sur l'organisation de la fonction financière de l'État.

(14) « À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme », rapport au Gouvernement, octobre 2006.

(15) C'est-à-dire la phrase d'expression générale des besoins par les utilisateurs du système d'information.

Le projet Chorus

Qu'est-ce que Chorus ?

Chorus est le futur système d'information financière de l'État qui répond à trois objectifs principaux :

- **fédérer les grandes fonctions financières de l'État** (dépenses, recettes, recettes non fiscales, comptabilité de l'État) en une seule application commune aux gestionnaires et comptables de toutes les administrations, centrales et déconcentrées ;
- **mettre en œuvre toutes les dispositions de la LOLF**, notamment pour la comptabilité et la gestion par la performance ;
- **simplifier et moderniser les processus financiers** : fondé sur un progiciel de gestion intégré, Chorus est conçu comme un puissant **levier de modernisation et d'amélioration de la productivité** au service des ambitions de la LOLF.

Le retour sur investissement du projet Chorus

Un audit de modernisation de novembre 2006 sur les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus, établi par l'inspection générale des finances, a indiqué que le déploiement de Chorus devrait dégager « mécaniquement » des gains liés aux fonctionnalités mêmes de l'outil informatique (simplification de la mise en place des crédits, du visa des engagements, suppression de nombreuses saisies manuelles et multiples dans les services comptables), de l'ordre de 40 M€ en année pleine (1 000 ETP). Mais l'investissement, compris entre 400 et 570 M€, n'a pas pour seul objet cette économie directe.

La réorganisation de la fonction financière de l'État sera en effet plus ambitieuse : si l'on respecte à la fois la logique du progiciel et celle de la LOLF, l'audit estime qu'elle peut permettre des gains de l'ordre de 400 M€ en année pleine, justifiant pleinement le programme. Cette réorganisation reposerait notamment sur le regroupement « amont » des utilisateurs ministériels et sur l'intégration des travaux de liquidation et de mise en paiement autour de services facturiers, en préservant l'autorité décisionnelle des responsables opérationnels.

À la demande du Premier ministre, une équipe projet ad hoc a été placée auprès du Comité d'orientation de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) afin de s'assurer de la mise en œuvre de ces préconisations et de poser les jalons de la réorganisation future.

État d'avancement du projet

La préconception de Chorus, conduite au cours de l'année 2006, a permis de spécifier les fonctionnalités du futur système au regard des évolutions induites par la LOLF et des travaux de réingénierie des processus budgétaires et comptables de l'État. Le marché d'intégration a été notifié au début du printemps 2007 et un prototype de l'intégrateur devrait être livré en juillet. La mise en place du pilote fonctionnel de Chorus et sa bascule sur les programmes pilotes est prévue pour juillet 2008. Chorus sera ensuite déployé au sein des administrations en deux vagues successives en 2009.

Rénover la présentation de la loi de finances et de la loi de règlement

Conformément à l'esprit de la LOLF, et pour renforcer la cohérence de la procédure budgétaire, sa rénovation paraît nécessaire afin de recentrer l'intervention du Parlement sur les questions essentielles et de revaloriser son rôle en matière de contrôle de l'exécutif. Pour le PLF 2009, le budget sera présenté au nom de l'ensemble du Gouvernement par le ministre chargé du budget, le débat budgétaire étant alors recentré. Cette évolution pourrait même commencer, si le Parlement en est d'accord, dès le PLF 2008.

En contrepartie, en ligne avec l'instauration des rapports annuels de performances (RAP), et en vue de renforcer dans la procédure de décision publique les notions de performance et de responsabilisation, la loi de règlement verrait sa place confortée en devenant le temps fort des débats parlementaires, chaque ministre responsable étant appelé dans ce cadre à dresser le bilan de sa gestion et des programmes dont il a la charge.

Les résultats de la gestion 2006

Les résultats de la gestion 2006 font l'objet de deux présentations nouvelles, support du projet de loi de règlement présenté en Conseil des ministres le 20 juin 2007 qui améliorent la transparence des comptes de l'État : le compte général de l'État et les rapports annuels de performances.

La première certification des comptes de l'État en comptabilité générale

En complément de la comptabilité budgétaire, **les comptes de l'État sont à présent présentés dans une comptabilité en droits constatés, inspirée de la comptabilité des entreprises et des meilleures pratiques internationales.** Cette présentation permet de rattacher à

un exercice budgétaire les charges et les ressources s'y rapportant, qui ont pu être payées ou perçues l'année précédant ou suivant l'exercice.

Au terme de ses missions d'audit, **la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État de l'exercice 2006** avec treize réserves le 29 mai 2007.

Il s'agit de la première procédure de certification des états financiers de l'État présentés au compte général de l'État (CGE). La certification consiste à vérifier la conformité des comptes aux normes comptables de l'État et aux principes de régularité, de sincérité et de fidélité posés par l'article 27 de la LOLF.

Des travaux importants ont été réalisés par l'administration pour parvenir à ce résultat. Parmi les principaux chantiers figurent l'élaboration puis la déclinaison du référentiel de normes comptables de l'État, une nouvelle organisation comptable avec l'installation de contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et un renforcement du contrôle interne. La préparation du bilan d'ouverture a constitué un véritable « big bang » comptable. L'actif a été enrichi par l'inventaire et la valorisation des immobilisations corporelles, notamment le parc immobilier, les infrastructures routières et les équipements militaires de l'État, des immobilisations financières, principalement les participations de l'État, et des stocks (munitions, vaccins...). Le passif a également fortement évolué avec la prise en compte des dettes non financières, notamment les charges à payer, et les provisions. Entre les exercices 2005 et 2006, l'actif de l'État a ainsi été réévalué en valeur nette de plus de 190 Md€ et le passif de plus de 120 Md€ (à 1 131 Md€).

Le chantier a été mené avec succès dans un délai record d'à peine deux ans, à comparer aux dix années que des réformes comparables ont pu prendre

dans d'autres pays. Ce résultat a pu être obtenu grâce à une mobilisation de l'ensemble de l'administration et à un dialogue permanent avec le certificateur.

Les travaux entrepris vont se poursuivre afin d'améliorer la qualité des

comptes et ainsi mettre pleinement en œuvre les exigences de la LOLF. Cette dynamique s'accompagnera nécessairement d'une diffusion de l'information financière au service de la performance de la gestion publique.

La certification des comptes de l'État

La LOLF énonce le principe fondateur selon lequel « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Afin de s'en assurer, le législateur a prévu, comme pour les entreprises, de soumettre chaque année les comptes de l'État au processus de certification des comptes, dont il a confié la charge à la Cour des comptes.

L'intervention d'un acteur indépendant dans le processus de certification constitue un contrôle externe sur les comptes et renforce la transparence de la gestion de l'État.

La Cour des comptes a conclu le 29 mai 2007 à la certification des comptes de l'État 2006. Il s'agit d'une étape importante dans la modernisation des comptes de l'État. Cette opinion positive valorise l'ensemble des efforts accomplis au cours de ces dernières années par l'ensemble des services de l'État pour produire les premiers comptes soumis au certificateur.

La Cour a cependant assorti sa certification de treize réserves. Celles-ci illustrent certaines difficultés rencontrées par la Cour dans l'exercice de ses diligences et des incertitudes ou désaccords sur les méthodes comptables retenues par l'État ou leur mode d'application.

La plupart des réserves émises par la Cour ont fait l'objet d'engagements écrits de la part des ministères concernés, destinés à répondre, à terme, aux demandes faites par le certificateur. Les autres réserves reflètent des différences d'interprétation des normes comptables entre le certificateur et l'administration, sur lesquelles il a été convenu de poursuivre les travaux pour en clarifier la lecture.

Parmi les marges de progrès également relevées pour l'avenir, deux leviers d'action se distinguent plus particulièrement pour permettre une amélioration des processus comptables : la rénovation des systèmes d'information, avec la perspective de la mise en œuvre du projet Chorus, et le renforcement du déploiement du contrôle interne, par le biais d'une extension des audits partenariaux et de la poursuite de la mise en œuvre des plans d'action ministériels.

Les premiers rapports annuels de performances

Les rapports annuels de performances (RAP) annexés à la loi de règlement pour 2006, s'inscrivent dans la démarche de performance de l'action de l'État. Ils viennent clore le cycle budgétaire en mode LOLF, de la prévision à la constatation des résultats.

Le RAP d'un programme met en évi-

dence les écarts entre les prévisions des lois de finances de l'année considérée et les réalisations constatées dans la loi de règlement. Ils permettent ainsi d'expliquer les écarts entre l'exécution et les prévisions d'engagements et de crédits figurant dans les projets annuels de performances (PAP), annexés au projet de loi de finances du même exercice. Ils rapprochent également les objectifs fixés dans les PAP des réalisations effectives. Pour

cette première année de mise en œuvre de la LOLF, il ressort des indicateurs de performance pouvant être exploités que 60 % des objectifs ont été atteints et que dans 20 % des cas, les résultats obtenus, bien qu'inférieurs aux objectifs, traduisent une amélioration significative de la performance par rapport à l'année précédente.

Les rapports annuels de performances prennent donc une place nouvelle dans la discussion et le contrôle budgétaire. Enrichie des RAP, la loi de règlement devient un outil de contrôle et d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par l'État.

Le principe du « chaînage vertueux » permet aux parlementaires et aux responsables de programmes de tirer les conséquences des résultats de la gestion passée pour la gestion suivante selon le principe du « cycle de la performance ». Ainsi l'examen des RAP 2006 doit-il permettre aux responsables de programme de nourrir leur réflexion pour l'élaboration des PAP 2008 qui seront annexés au PLF suivant, et de proposer, le cas échéant, si les objectifs ne sont que partiellement atteints, des mesures correctrices.

Un rapport annuel de performances comprend :

- un bilan stratégique signé du responsable de programme ;
- un rappel de la présentation du programme ;
- pour chaque objectif, les résultats attendus et obtenus des indicateurs, et une analyse des résultats ;
- la justification au premier euro, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées ;
- une présentation des réalisations effectives des principaux opérateurs de l'État et des emplois effectivement rémunérés ;
- la présentation des coûts complets du programme et de ses actions.

Renforcer l'outil de pilotage des dépenses de l'État : élargir le périmètre de la norme de dépense

Lors de la précédente législature, un objectif de dépenses de l'État – la « norme » de dépense - a été fixé, indépendamment du niveau des recettes. Dans sa définition actuelle limitée aux dépenses du budget général, la norme de dépense constitue déjà un puissant outil de maîtrise des dépenses de l'État et de gestion des cycles économiques. Elle a en effet pour vertu de ne pas faire dépendre l'évolution de la dépense de celle des

recettes, et évite ainsi les politiques procycliques, dommageables à la stabilité macroéconomique comme à l'assainissement des finances publiques. En conséquence, sur la période 2002-2006, les dépenses de l'État en comptabilité budgétaire ont progressé au rythme de l'inflation (à champ constant) tandis que les dépenses publiques dans leur ensemble ont évolué plus rapidement que le PIB sur la même période.

Cependant, **cet outil pourrait être renforcé en élargissant son périmètre à des opérations qui peuvent constituer des**

(16) Cf. rapport présenté par Gilles CARREZ, rapporteur du Conseil d'orientation des finances publiques

« points de fuite » de la norme. L'élargissement de la norme de dépense a d'ailleurs été préconisé à plusieurs reprises pour ce motif par la Cour des comptes, le Conseil d'orientation des finances publiques⁽¹⁶⁾, et le rapport de l'inspection générale des finances sur la pluriannualité (cf. infra) pour englober des charges qui sont aujourd'hui financées par des prélèvements sur recettes.

Fort de ces recommandations et dans le souci de se donner tous les moyens d'assainir durablement les finances publiques par la maîtrise de la dépense, **le Gouvernement proposera pour le PLF 2008 une norme élargie, permettant notamment de mieux associer les collectivités territoriales à l'effort réalisé sur les dépenses de l'État. En effet :**

- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales s'apparentent à une dépense budgétaire et sont comptabilisés en dépense en comptabilité nationale – ils financent de fait des dépenses des collectivités territoriales : il serait par conséquent tout à fait légitime d'inclure dans la norme de dépense élargie ces prélèvements ;

- au-delà des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales, la norme pourrait être élargie au prélèvement sur recettes à destination de l'Union Européenne ; cette question mérite cependant examen, car l'évolution de ce transfert ne dépend pas seulement de décisions nationales ;

- les affectations de recettes à d'autres acteurs publics que l'État peuvent se substituer à de la dépense budgétaire. Il pourrait être opportun de les inclure dans la norme, sauf naturellement s'ils visent à compenser une baisse de prélèvements obligatoires (cas des compensations à la sécurité sociale d'allègement de charges sociales), ou s'ils s'accompagnent d'une baisse simultanée de la

dépense (cas de figure des transferts de fiscalité aux collectivités locales dans le cadre du financement de la décentralisation) puisque dans ce dernier cas, le solde budgétaire de l'État n'est pas dégradé et l'impact sur la dépense publique totale présumé neutre. Il est difficile d'aller au-delà et d'envisager une norme en droits constatés. Toutefois, la variation de dette vis-à-vis de tiers (telle la sécurité sociale ou les collectivités locales) mérite réflexion.

Un élargissement de la norme rapprocherait également la dépense de l'État ainsi comptabilisée de celle prise en compte en comptabilité nationale.

Prendre appui sur une révision générale des politiques publiques pour s'engager vers la pluriannualité

La trajectoire pluriannuelle de finances publiques passe par la définition d'un taux de croissance annuel des dépenses de l'État. La norme de dépense pourra ainsi être déclinée sur toute la durée de la législature.

Pour crédibiliser cette norme, elle doit être déclinée à un niveau plus fin, permettant à chacun d'identifier plus clairement les priorités budgétaires du Gouvernement et de mettre en œuvre de véritables réformes structurelles. En effet, l'expérience montre que l'affichage d'une norme globale ne suffit pas à faire prendre conscience des efforts à réaliser pour chaque secteur de dépense ; elle ne permet pas l'identification et la valorisation des réformes dont les effets ne se font sentir que sur plusieurs années.

Plus largement, les premiers retours d'expérience sur la mise en œuvre de la LOLF montrent que l'horizon annuel est trop court pour permettre aux gestionnaires de réallouer les moyens au vu des priorités des politiques publiques dont ils sont chargés. Ainsi la mise en œuvre de la

Le rapport de l'IGF sur la gestion pluriannuelle des finances publiques

À la demande du Conseil d'orientation des finances publiques et suite aux recommandations de MM. LAMBERT et MIGAUD dans leur rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF⁽¹⁷⁾, l'inspection générale des finances (IGF) a étudié comment renforcer la gestion pluriannuelle des finances publiques.

Aujourd'hui, la pluriannualité est essentiellement abordée à travers les perspectives pluriannuelles qui accompagnent le rapport sur les orientations budgétaires du Gouvernement, le projet de loi de finances et au travers du programme de stabilité. Les engagements pluriannuels internes en matière de finances publiques sont souvent pris en fin de cycle politique (en 1994 et en 2006). Plusieurs lois de programmation sectorielles prévoient en revanche, à travers des annexes budgétaires dont la portée politique est importante, des augmentations substantielles de moyens qui rigidifient la dépense ; par comparaison, les outils pluriannuels de maîtrise de la dépense, comme les contrats de performance conclus par certaines administrations, apparaissent limités, rendant chaque année plus difficile le « bouclage » du budget.

A contrario, les exemples du Royaume-Uni, de la Suède et des Pays-Bas montrent les vertus d'une pluriannualité plus concrète, non glissante : des règles de gestion budgétaire pluriannuelles et la programmation ferme des dépenses permettent une meilleure maîtrise des finances publiques en planifiant les efforts, et augmentent la visibilité dont bénéficient les gestionnaires publics. Ces pratiques induisent une attention accrue portée à l'exécution de la dépense, plutôt qu'à la budgétisation. Ces trois pays respectent leur programmation pluriannuelle, grâce à un soutien politique important et l'affirmation du principe d'auto-assurance demandée aux gestionnaires, en contrepartie de la visibilité donnée sur leurs moyens.

L'IGF propose de s'inspirer de ces exemples pour mettre en place une véritable gestion pluriannuelle des finances publiques, à travers une stratégie pluriannuelle de finances publiques et une programmation détaillée des dépenses de l'État sur trois ans.

La programmation des dépenses de l'État doit découler des choix de mesures en matière de prélèvements obligatoires et porter sur un périmètre élargi, pour que la règle de comportement stricte à laquelle s'astreint l'État s'applique à des dépenses proches de celles retenues en comptabilité nationale.

La programmation des dépenses pourrait se faire au niveau de la mission sur trois ans, la dernière année étant révisable, à partir de la définition par le Gouvernement de ses priorités budgétaires et, dans l'idéal, après une revue de programmes, permettant un échange précis avec les ministères. Elle serait d'autant plus fructueuse qu'elle s'appuierait sur des périmètres de budgétisation stabilisés.

(17) « À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme », rapport au Gouvernement, octobre 2006.

LOLF n'a pas toujours permis de revoir les dispositifs de politique publique, qui ont tendance à se superposer sans prendre en compte l'évolution des besoins.

Afin de conforter sa stratégie d'assainissement des finances publiques, le Gouvernement a ainsi décidé de développer la pluriannualité. Une programmation sur trois ans pourra ainsi être mise en place dès l'année prochaine en s'appuyant sur une **révision générale des politiques publiques (RGPP)**. La révision générale a été lancée par une communication en Conseil des ministres le 20 juin 2007 et permettra de questionner l'ensemble de l'action de l'État et de ses opérateurs.

Dans un contexte de déficits publics persistants, les politiques publiques sont en effet plus que jamais soumises à un impératif de performance, qui renvoie à une triple exigence d'efficacité, de qualité du service rendu et d'efficience dans la gestion des finances publiques. Plusieurs démocraties comparables à la nôtre ont d'ailleurs mis en place des politiques réussies de réduction des dépenses publiques, qui ont permis d'améliorer la qualité du service fourni aux usagers en investissant davantage pour la préparation de l'avenir.

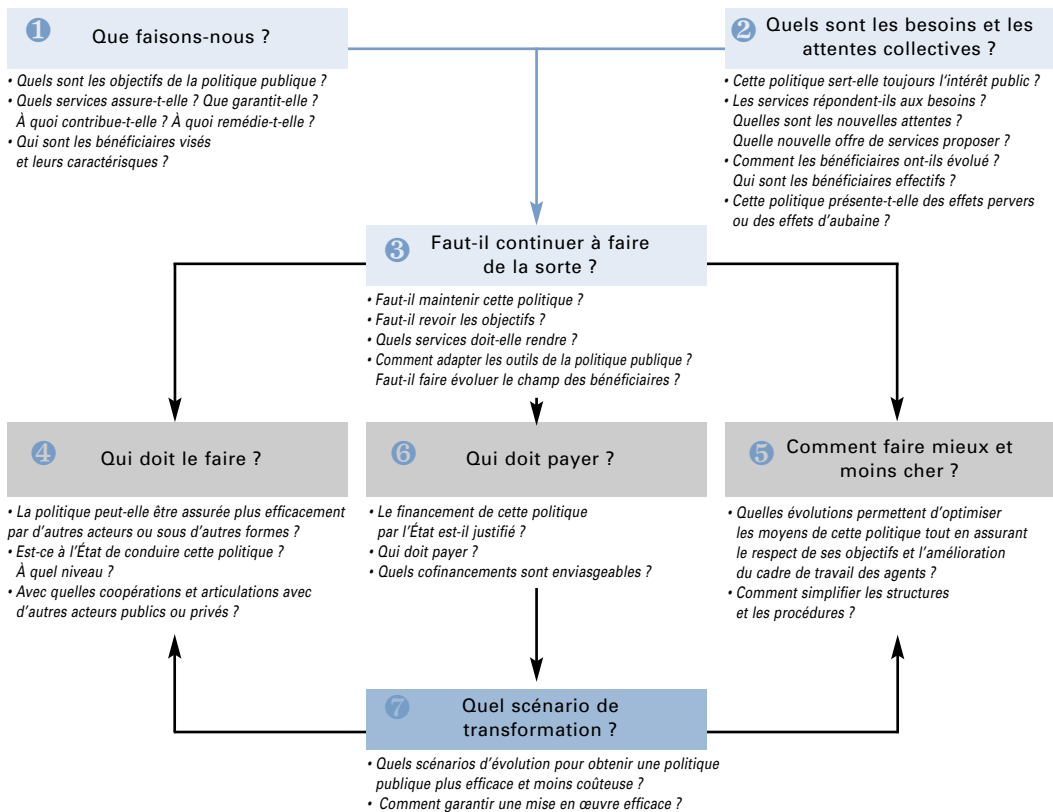
La révision générale des politiques publiques a ainsi pour but d'identifier des leviers d'économies permettant des réformes structurantes, plutôt que de procéder, par défaut, à des coupes forfaitaires. Elle consiste en un examen stratégique des dépenses budgétaires et fiscales de l'État et de ses opérateurs, complété par des analyses ciblées dans plusieurs grandes politiques d'intervention, pour lesquelles la responsabilité est partagée entre l'État et les partenaires sociaux ou d'autres partenaires, par exemple l'assurance-maladie, la famille ou la formation professionnelle. S'appuyant sur des équipes d'audits

composées de membres des corps d'inspection et d'auditeurs du secteur privé, la révision générale des politiques publiques permettra d'analyser la pertinence de chaque dépense étudiée, au regard de ses objectifs, de ses résultats et des besoins des usagers (cf. *graphique*), et ainsi d'identifier les marges d'amélioration. Les rapporteurs généraux des deux commissions des finances y participeront.

Les propositions de réformes structurantes issues de la révision générale des politiques publiques seront approuvées par le Conseil de la modernisation des politiques publiques, qui réunira autour du Président de la République l'ensemble des ministres. Ces réformes doivent constituer une refondation de chacune des politiques publiques, dans leurs objectifs et la justification des moyens qui y sont consacrés. Cette démarche doit en effet permettre, sur le modèle de tous les États étrangers qui ont réussi un assainissement de leurs finances publiques, d'adapter le service aux besoins et de veiller à son coût. Elle facilitera le respect de l'engagement présidentiel d'un départ à la retraite sur deux non remplacé dans la fonction publique d'État.

La révision générale des politiques publiques devrait être achevée avant le prochain débat d'orientation budgétaire. Les décisions du Conseil de la modernisation des politiques publiques s'inscriront dans un cadre pluriannuel rénové (2009-2011) qui renforcera la visibilité et la responsabilisation des gestionnaires et assurera une meilleure maîtrise du budget de l'État. Les dispositions des lois de finances des années concernées (2009 à 2011) seront évidemment soumises au contrôle du Parlement dans ce cadre. Par ailleurs des modalités spécifiques de contrôle de la mise en œuvre des décisions de la révi-

La grille d'analyse de la revue générale des politiques publiques



sion générale des politiques publiques seront déterminées en même temps que le scénario stratégique retenu. Elles permettront un contrôle régulier tout au long des trois années, en lien avec les commissions compétentes des assemblées et avec la Cour des comptes.

Ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'État

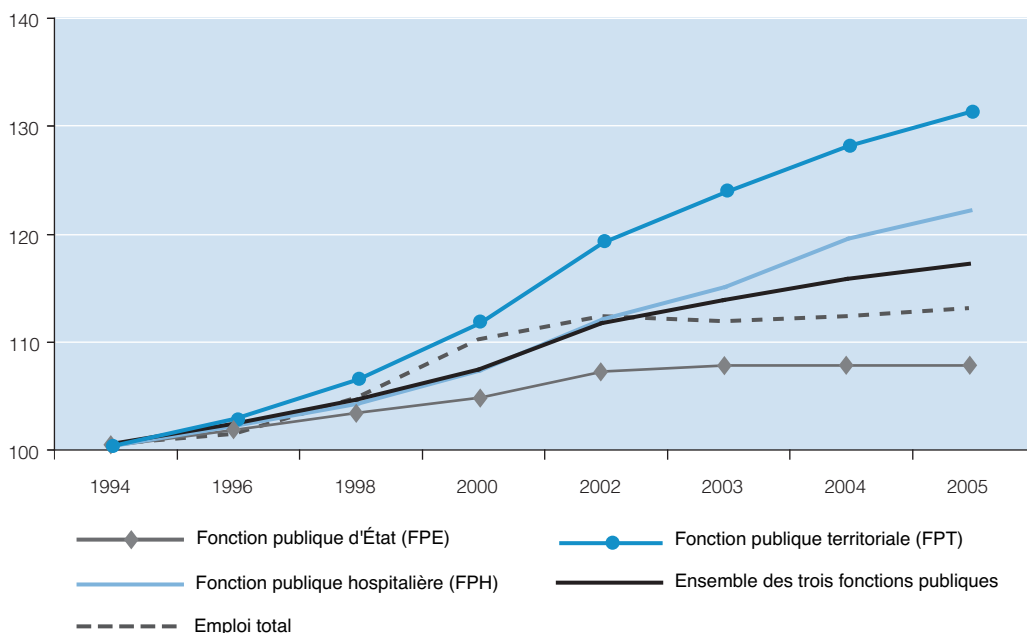
L'emploi public total représente environ 5 millions de fonctionnaires, répartis entre la fonction publique de l'État (pour un peu plus de 50 %), la fonction publique territoriale (environ 30 %) et la fonction publique hospitalière (un peu moins de 20 %).

Entre 1994 et 2005, l'emploi public (hors emplois aidés) a augmenté de 17 % en France, soit + 1,4 % en moyenne annuelle. Dans le même temps, l'emploi salarié total augmentait de 13 %, soit + 1,1 % en moyenne annuelle. Si la majorité de l'emploi public se situe dans la fonction publique d'État, la croissance de l'emploi public repose en premier lieu sur celle de la fonction publique territoriale, qui enregistre la plus forte progression de ses effectifs (+ 2,5 % en moyenne annuelle sur la période), suivie de la fonction publique hospitalière (+ 1,8 % en moyenne annuelle) et enfin de la fonction publique de l'État (+ 0,7 % en moyenne annuelle, y compris établissements publics).

Alors que la fonction publique territoriale représente moins du tiers de l'emploi public en 2005, elle a absorbé à elle seule

51 % des emplois publics créés depuis 1994 (cf. graphique).

Évolution en indice des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1994



source : Insee, Drees – champ : hors contrats aidés, y compris les volontaires militaires

Si l'on constate une relative stabilisation des emplois de la fonction publique de l'État depuis quelques années, les dépenses de personnel de l'État connaissent une hausse continue. Caractérisées par leur forte rigidité, ces dépenses représentent une part croissante du budget général (44 % en 2006 contre 41,3 % en 1993), ce qui contribue à limiter d'autant les marges de manœuvre de l'État sur des dépenses structurantes, notamment d'investissement.

La hausse de dépenses de personnel de l'État résulte en premier lieu de l'accroissement de ses dépenses de pension. Entre 1990 et 2006, près de 20 % de la hausse du budget général s'explique par l'alourdissement des charges de pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires, sous l'effet conjugué de la progression du nombre de pensionnés

et de celle du montant moyen des pensions. Elles représentent en 2006 12 % du budget de l'État, contre 9 % en 1990.

Le Gouvernement a annoncé **l'objectif de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux**. L'augmentation importante des départs à la retraite en fait en effet le moment propice pour réorganiser et réaliser des gains de productivité. Le remplacement de la totalité des départs à la retraite créerait de plus une ponction significative sur les cohortes de jeunes entrants sur le marché du travail, très préjudiciable au développement de l'économie. Le nombre de départs est actuellement estimé à 70 000 par an, mais il sera prochainement affiné.

Les marges de manœuvre dégagées par cette démarche sont considérables pour le budget de l'État, de l'ordre de 4 à 5 Md€ à l'horizon 2012. **Ces économies permet-**

tront un retour direct sous forme d'intéressement financier pour les fonctionnaires. Ainsi la moitié des économies générées par le non remplacement des départs à la retraite sera redistribuée aux fonctionnaires pour les intéresser directement à l'effort de modernisation des services, comme le Gouvernement s'y est engagé, et les récompenser de leurs efforts.

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux doit être conçu comme une règle de bonne gestion de la masse salariale que l'État se donne à lui-même pour engager la modernisation du service public ainsi que la modernisation de la politique salariale dans la fonction publique.

L'application de cette règle de gestion dans la durée nécessite une réflexion d'ensemble tant sur les missions des administrations que sur le volume de l'emploi public ainsi que sur l'affectation des ressources publiques. La maîtrise durable de l'évolution des effectifs implique de la

part des administrations et des services de l'État le renouvellement de leur organisation, de leurs modalités de fonctionnement ainsi que du champ de leurs interventions. La révision générale des politiques publiques débouchera ainsi sur un programme triennal de modernisation. En outre, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux signifie que sur la période 2009-2011, l'État recrutera près de 100 000 fonctionnaires nouveaux, jeunes pour la plupart, qu'il devra former et affecter en fonction des priorités d'un service public renouvelé.

La politique du Gouvernement en termes de gestion de ses fonctionnaires ne saurait se réduire au seul objectif du « 1 sur 2 ». **Cette occasion unique fournie par les nombreux départs à la retraite sera pleinement exploitée pour améliorer les organisations, les conditions de travail, rénover la politique salariale et plus globalement l'efficacité des secteurs publics.**

Une nouvelle étape est franchie dans le pilotage global des finances publiques

Pour conforter les efforts engagés par l'État, la stratégie économique et budgétaire du Gouvernement repose sur la participation de l'ensemble des acteurs publics à la maîtrise de la dépense.

Dans un premier temps et à partir d'un diagnostic désormais largement établi et partagé, il s'agira de fixer des objectifs chiffrés sur la durée de la mandature à chacun des grands secteurs de la dépense publique.

Parallèlement, la maîtrise effective de la dépense suppose une action coordonnée et un pilotage renforcé des finances publiques dans leur ensemble.

D'importantes avancées ont eu lieu dans ce domaine ces dernières années, qui doivent être accentuées pour consolider un pilotage global des finances publiques, compte tenu de l'importance accordée à l'assainissement des comptes publics.

La création du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

La création du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique est la manifestation concrète de la volonté du Gouvernement de progresser vers une vision globale des

finances publiques, indispensable pour un assainissement durable. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique :

- est compétent pour la préparation et l'exécution du budget de l'État ;
- est chargé, en liaison avec le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité et le ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, de la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale et en suit l'exécution. Il est responsable de l'équilibre général des comptes sociaux et des mesures de financement de la protection sociale ;
- en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, il élabore et met en œuvre les règles relatives aux finances locales.

L'exercice de ces compétences s'effectue en collaboration étroite avec le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, chargé de la prévision économique et financière, de la représentation de la France dans les instances économiques et financières internationales et plus globalement de la stratégie économique d'ensemble au service de la croissance et de l'emploi.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique détermine le contenu du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ce qui permettra une meilleure coordination entre les deux exercices et à terme une clarification des relations financières entre les différents acteurs, dans le cadre d'une stratégie globale de prélèvements obligatoires.

Enfin, comme décrit précédemment, dès le PLF 2009, il se verra confier la responsabilité de présenter au Parlement les budgets de l'ensemble des missions de l'État au bénéfice d'une plus grande clarté de la politique budgétaire du Gouvernement.

Conforter la place de la Conférence nationale et du Conseil d'orientation des finances publiques

En 2006 ont été créées deux instances entièrement dédiées à la promotion d'un pilotage renforcé de nos finances publiques : la Conférence nationale des finances publiques, présidée par le Premier ministre et son Conseil d'orientation.

Elles réunissent des représentants de l'ensemble des acteurs de la dépense publique (pouvoir exécutif, pouvoir législatif, partenaires sociaux et élus locaux) et permettent de conforter une approche consensuelle de la situation des finances publiques et surtout de valider les objectifs stratégiques à poursuivre.

Les débats tenus au Conseil d'orientation des finances publiques ont ainsi permis d'aboutir à un consensus sur l'impératif d'un redressement rapide des finances publiques. Ils ont également porté sur la nécessaire clarification des relations financières entre l'État et les collectivités locales d'une part, entre l'État et de la sécurité sociale d'autre part. Le premier rapport public du Conseil a été confié à M. Gilles CARREZ, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et a été présenté au Premier ministre lors de la Conférence nationale du 12 février 2007. Dédié à la soutenabilité et à la gouvernance de nos finances publiques, ce rapport a insisté sur l'équité intergénérationnelle.

Le Conseil s'est également intéressé à la dépense locale, ce qui a donné lieu au rapport de M. Pierre RICHARD, dont les conclusions sont présentées infra.

Un rapport conjoint a par ailleurs été demandé aux inspections générales des finances et des affaires sociales, afin d'expertiser un éventuel rapprochement des PLF et PLFSS (les conclusions de ce rapport sont également présentées infra).

Enfin, la piste de la pluriannualité a été débattue lors de ces réunions.

Cette appropriation par l'ensemble des acteurs de la dépense publique de l'importance du désendettement et des recommandations permettant d'y parvenir constitue une étape essentielle, préalable à la mise en œuvre effective des réformes nécessaires.

C'est pourquoi **ces instances continueront à jouer un rôle important dans la nouvelle législature**. Le rapport du Conseil et la dernière Conférence nationale des finances publiques avaient préconisé de développer la pluriannualité et de mener une revue des programmes, voies dans lesquelles le Gouvernement s'est résolument engagé. En outre, le rapport du Conseil recommandait d'élargir le périmètre de la norme de dépense pour l'État afin de renforcer cet outil de pilotage essentiel, conseil également repris à son compte par le Gouvernement. Celui-ci continuera à tenir le plus grand compte de ces recommandations, qui intègrent le point de vue des représentants de l'ensemble des acteurs de la dépense publique.

Le calendrier resserré de la session extraordinaire de l'été 2007 n'a pas permis de réunir ces instances avant l'adoption du présent rapport, mais elles devraient l'être à l'automne, en se concentrant particulièrement sur la stratégie pour le redressement des comptes de la France.

Clarifier les relations entre l'État et la sécurité sociale

La clarification des relations entre l'État et la sécurité sociale constitue un enjeu du

pilotage global des finances publiques, et plus largement de la gouvernance des politiques publiques⁽¹⁸⁾, comme l'a souligné le rapport du Conseil d'orientation des finances publiques de février 2007. Elle répond à trois objectifs prioritaires :

- **une exigence de transparence des comptes publics** : les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale sont en effet significatifs. L'exigence de sincérité s'attachant à leur financement a été rappelée par la Cour des comptes dans ses rapports sur la certification des comptes de l'État d'une part, et du régime général d'autre part ;

- **une stratégie globale de dépenses publiques** : la maîtrise des dépenses publiques nécessite une meilleure détermination des montants alloués à chaque politique et une clarification des choix de dépenses, régaliennes ou sociales. Une bonne gestion implique naturellement que l'on ne puisse transférer une dépense d'une caisse à une autre par seul souci de se débarrasser d'une dépense dynamique, mais en fonction de principes clairs, dont le premier est : c'est le responsable de la décision qui finance.

- **une stratégie globale de prélèvements obligatoires** : les recettes des administrations de sécurité sociale et de l'État sont pour l'essentiel des prélèvements obligatoires qui concernent les mêmes contribuables – ménages et entreprises – et nécessitent des décisions coordonnées pour limiter leur poids global sur la compétitivité de l'économie française.

La mission confiée à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF)

(18) La clarification des relations entre l'État et la sécurité sociale ne pose pas qu'une question financière (partage de recettes et de la cohérence des prélèvements fiscaux et sociaux). Elle s'étend plus largement aux questions de l'articulation des textes financiers (projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale), aux modes de comptabilité de chacun des secteurs, aux relations avec d'autres acteurs de la dépense publique (départements notamment pour les minima sociaux).

par le Conseil d'orientation des finances publiques en décembre 2006 sur l'articulation entre les finances de l'État et les finances de la sécurité sociale a souligné les progrès intervenus au cours des deux dernières années dans la coordination des procédures d'élaboration du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

- La **création de la conférence nationale des finances publiques** constitue de ce point de vue une avancée significative pour asseoir une stratégie globale de finances publiques mobilisant tous les acteurs de la dépense publique.

- **L'unicité du débat d'orientation budgétaire**, qui porte sur l'ensemble des finances publiques, répondant ainsi aux obligations posées par les lois organiques relatives aux lois de finances de l'État et aux lois de financement de la sécurité sociale, contribue à améliorer l'information du Parlement sur les orientations du Gouvernement en matière de finances publiques.

- **L'élaboration d'un bilan de l'État**, présenté au Parlement pour la première fois cette année, ainsi que la transmission au Parlement **d'un état semestriel** des sommes restant dues par l'État aux organismes de sécurité sociale constituent un progrès majeur dans la clarification des relations financières entre les deux secteurs et améliorent sensiblement la transparence des montants des dettes réciproques entre l'État et la sécurité sociale. Les dettes exigibles de l'État à la sécurité sociale, reconnues dans le bilan de l'État au 31 décembre 2006, s'élèvent à 7 Md€, dont 5,1 Md€ vis-à-vis du régime général. Pour la première fois, les comptes de l'exercice 2006 de l'État et des organismes de la sécurité sociale ont fait l'objet d'une certification. Il est à noter que les dettes de l'État à la sécurité sociale pèsent sur les bilans, de l'État comme des caisses nationales de sécurité sociale, mais n'impactent pas le solde comptable des régimes de la sécurité sociale.

La certification des comptes du régime général

La Cour des Comptes est chargée de la mission de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général (nouvel art. L.O.111-3 CSS tel qu'issu de la LOLFSS du 2 août 2005).

Les comptes de l'exercice 2006 sont les premiers à faire l'objet d'une certification.

Le 19 juin, la Cour a émis neuf avis portant sur les cinq comptes combinés des branches maladie, maladies professionnelles et accidents du travail, retraite et famille et ceux de l'activité de recouvrement du régime général ainsi que sur les comptes des quatre caisses nationales concernées (CNAMTS, CNAVTS, CNAF, ACOSS). Les comptes ont été certifiés, avec des réserves, à l'exception de ceux de la CNAF et de la branche famille pour lesquels la Cour n'a pu délivrer une opinion.

Ce premier exercice de certification est une étape dans un processus engagé depuis plus de 10 ans : le passage aux droits constatés puis l'adoption de règles communes dans l'ensemble des organismes avec la mise en place d'un plan comptable unique. Au cours des deux dernières années, les progrès effectués ont été très importants ; ils ont conduit les organismes à s'engager dans une démarche associant de manière constante la Cour des comptes.

Si la qualité des comptes a progressé considérablement, des progrès encore substantiels restent cependant à accomplir. Les améliorations les plus importantes seront à conduire par la CNAF et la branche famille. Les procédures de contrôle interne et d'audit devront être renforcées. Un audit sera conduit sur la gestion de l'assurance vieillesse des parents au foyer, sur laquelle la Cour attend des clarifications. Une étape attendue par la Cour sera également franchie en 2007 avec la mise en place d'un fichier national des allocataires.

La certification des comptes 2007 représentera une nouvelle étape majeure. Au-delà des comptes du régime général qui devront être certifiables dans leur totalité, elle concernera l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale qui font l'objet chaque année d'un examen parlementaire dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale. Ces autres régimes seront certifiés par des commissaires aux comptes issus du secteur privé (art. L. 114-8 du CSS)

• **L'amélioration de la coordination interministérielle dans le cadre des procédures d'élaboration du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale** a également été notée par le rapport IGF-IGAS. L'annexe informative « jaune » du projet de loi de finances relative aux relations financières entre l'État et la protection sociale a en outre été modernisée lors du projet de loi de finances pour 2007 afin de la rendre plus claire et complète.

Par ailleurs, la loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004 a étendu la

règle de compensation par le budget de l'État des mesures d'exonération de cotisations sociales, instituée par la loi de 1994 (article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale). Cette règle s'applique désormais non seulement aux exonérations proprement dites, mais aussi aux réductions et abattements d'assiette, et plus généralement à tout transfert de charges entre l'État et la sécurité sociale. Aux termes de la LOLFSS, seule une loi de financement peut désormais déroger à cette règle de compensation, ce qui permet de renforcer la cohérence globale des exonérations et d'éviter que des recettes

de la sécurité sociale soient mises en cause par une loi ordinaire. Enfin, la LOLSS prévoit l'approbation dans la LFSS du montant de la compensation par l'État des dispositifs d'exonération de cotisations sociales, ce qui assure la cohérence entre les deux lois financières. Cette compensation donne lieu à une annexe détaillée (n° 5) du PLFSS.

Afin de poursuivre les efforts engagés dans la voie d'une clarification entre les finances de l'État et les finances sociales, la mission des inspections générales a d'une part proposé **l'amélioration des modes de gouvernance**, et d'autre part, étudié des pistes pour clarifier **la ligne de partage entre l'État et la sécurité sociale**, sans trancher entre les options proposées. Dans le même esprit, le rapport du Conseil d'orientation des finances publiques avait recommandé de « redéfinir les périmètres respectifs de la prise en charge des dépenses en limitant les cofinancements, en veillant à la cohérence et l'efficacité des politiques publiques et en s'assurant que la responsabilité financière soit corrélée avec la maîtrise des instruments de mise en œuvre d'une politique publique ». Le rapport préconise en outre de « privilégier autant que possible les ressources propres à chaque acteur », toujours dans un souci de clarification des responsabilités respectives des acteurs publics.

S'agissant des modes de gouvernance, les recommandations de la mission ont commencé à être mises en œuvre pour la procédure 2008 : il s'agit de rapprocher les stratégies et les processus sur les deux secteurs, afin de les faire converger vers un objectif commun, tout en conservant des outils distincts nécessaires à la transparence et la lisibilité des rôles de chacun, au travers de la loi de finances d'une part et de la loi de financement de la sécurité sociale d'autre part.

La clarification des relations entre l'État et la sécurité sociale implique d'engager, dès 2007 et la préparation des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, l'apurement de la dette de l'État à la sécurité sociale. Une première étape a été franchie avec la reconnaissance des créances des régimes de sécurité sociale dans le bilan de l'État en 2006 ; il est nécessaire d'aller plus loin et de contribuer au désendettement de la sécurité sociale en engageant l'apurement de ces créances. Au-delà, il importe surtout de mettre en place des règles de gouvernance et des procédures garantissant le non renouvellement de cette dette de l'État, dans la lignée des propositions formulées par le rapport des inspections générales au Conseil d'orientation des finances publiques.

Afin d'éviter le renouvellement d'une dette sur les exonérations de cotisations sociales, les règles d'engagement sur le budget de l'État seront renforcées : la possibilité pour le gestionnaire de programme de redéployer les crédits destinés à la compensation des allègements de charges sociales sera limitée. En effet, il a été constaté en 2006 que des responsables de programme utilisent la fongibilité permise par la LOLF pour transférer les crédits initialement dévolus à la compensation des exonérations pour financer des mesures nouvelles, non prévues dans leur budget initial, ce qui conduit ainsi à créer de la dette à la sécurité sociale.

Consolider la démarche de performance des politiques de sécurité sociale

La mise en œuvre de la stratégie de désendettement doit également s'appuyer sur l'optimisation de la performance des politiques de sécurité sociale, dans l'esprit développé par la LOLF, la LOLFSS et la RGPP.

Les conventions d'objectifs et de gestion (COG)

La mise en œuvre de nouvelles conventions d'objectifs et de gestion fait l'objet d'un suivi attentif de la part des autorités de tutelle. Outre la COG de l'ACOSS signée le 31 mai et celle de la mutualité sociale agricole (MSA) signée le 26 septembre 2006, la COG entre l'État et la CNAMTS a été signée le 7 août 2006. Cette dernière convention accentue l'engagement de la branche dans la mise en œuvre des dispositions de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Elle place ainsi la gestion du risque au cœur de l'action de l'assurance maladie et s'engage sur une offre de service modernisée, diversifiée et homogène sur l'ensemble du territoire, facilitant et simplifiant les démarches des assurés, des professionnels de santé et des employeurs.

Conformément aux préconisations de la Mission d'enquête et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) de l'Assemblée nationale, **l'effort de la nouvelle génération des COG porte en priorité sur la recherche de gains de productivité, qui passent notamment par la généralisation de la comptabilité analytique et le déploiement du contrôle de gestion.**

Démarche originale et essentielle pour l'évolution du réseau de chaque branche, **la mutualisation de missions ou d'activités est un axe fort de maîtrise des coûts de gestion des organismes et des différentes branches.** Il en est attendu à la fois l'amélioration du service rendu, l'optimisation des dépenses, et la maîtrise des coûts de gestion. Sont concernées les fonctions recelant d'importants gains de productivité et pouvant être mutualisées sans dégradation de la qualité du service rendu, comme les fonctions « support » ou certaines infrastructures informatiques. La mutualisation permet également, au tra-

vers de l'organisation qu'elle implique, de s'adapter aux modifications de son environnement, notamment de la démographie ainsi qu'aux attentes du public. La mise en commun de moyens ou de missions entre plusieurs organismes de sécurité sociale a été facilitée d'un point de vue juridique, dans un premier temps, au sein de la branche maladie avec la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, et ces dispositions ont été étendues aux branches famille, recouvrement et vieillesse avec la LFSS pour 2007 (art 140).

Certains réseaux font faire évoluer leur organisation pour accroître l'efficacité de la gestion et s'adapter aux besoins des usagers : le régime social des indépendants (RSI) a été mis en place en 2006 en regroupant trois réseaux auparavant gestionnaires de l'assurance maladie et vieillesse des artisans et commerçants (CANAM, ORGANIC et CANCAVA) ; l'État a depuis conclu une COG avec le RSI en mai 2007. La mise en place de l'interlocuteur social unique en 2008, entre le RSI et la branche du recouvrement, permettra ainsi aux artisans et commerçants de n'avoir plus qu'un seul interlocuteur pour le règlement de l'ensemble de leurs cotisations et contributions à la sécurité sociale. La branche du recouvrement s'est engagée en outre dans sa COG à ne plus avoir qu'une seule URSSAF par département à la fin 2009.

Des objectifs ambitieux ont été assignés en matière de remplacement des départs en retraite : la branche du recouvrement ne remplacera qu'un départ à la retraite sur deux et toutes les branches se sont engagées à ne remplacer que 30 à 50% des départs, à l'exception de la branche vieillesse. Pour cette dernière, eu égard au surcroît d'activité lié à la progression des départs en retraites et à l'amélioration de l'information des salariés, un objectif de quasi stabilisation a été retenu.

La comparaison et l'émulation constituent des éléments essentiels de la stratégie d'optimisation de la performance de la sécurité sociale. Un travail de standardisation de la mesure de la performance a en conséquence été mené dans le cadre d'un groupe permanent qui réunit les branches du régime général ainsi que la MSA, le RSI, et six autres régimes. Les performances comparées sont donc régulièrement analysées de façon à mettre en évidence et généraliser les meilleures pratiques de gestion. La démarche fait l'objet d'une communication à travers des documents annuels et trimestriels largement diffusés.

Ces différentes exigences ont permis de stabiliser depuis trois ans les dépenses de gestion des organismes de base du régime général autour de 10 Md€ par an. Alors que les dépenses de gestion administrative avaient augmenté de + 5,99 % en 2002 et + 3,84 % en 2003, elles n'ont augmenté que de +1,66 % en 2004, +1,53 % en 2005 et +1,62 % en 2006.

Les programmes de qualité et d'efficience

En complément de ces efforts sur la gestion, la sécurité sociale s'est engagée dans l'extension de la démarche de performance aux politiques publiques elles-mêmes, s'inspirant ainsi de la logique de performance initiée par la LOLF au sein de l'État. Cette approche prend la forme des « programmes de qualité et d'efficience » (PQE), qui seront annexés à la LFSS pour la première fois cette année sous leur forme définitive.

Les travaux de conception sont donc en cours de finalisation de façon à retracer les orientations du Gouvernement en matière sociale.

Le programme « maladie » illustre parfaitement l'accent mis sur la mesure de la performance du système à travers des indicateurs de résultats tels que le taux d'atteinte des objectifs conventionnels de la convention médicale, le suivi des dépassements de l'ONDAM, le taux de pénétration des médicaments génériques ou encore la productivité des établissements de santé.

Partant du principe que la performance nécessite la clarification des responsabilités, une attention particulière a été portée à l'identification des responsables pour chaque programme et indicateur, en dépit de l'imbrication des compétences qui caractérise fréquemment le champ social. S'agissant de la branche maladie, le pilotage du secteur hospitalier relève ainsi de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) ; le directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) est en charge d'une négociation conventionnelle et des objectifs de gestion du risque lui sont fixés dans le cadre de la COG ; la CNAMTS est légitimement le pilote de politiques reposant sur les outils conventionnels, tandis que la direction générale de la Santé (DGS) l'est au titre de la prévention et la Haute autorité de santé (HAS) pour ce qui est des démarches de qualité. Les sujets de synthèse financière et les indicateurs faisant intervenir de multiples facteurs d'explication ont été imputés à la direction de la sécurité sociale.

Les Programmes de Qualité et d'Efficienc e (PQE)

Les PQE comportent, aux termes de la LOLFSS :

- un diagnostic de situation, appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population ;
- des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours

La structuration par branche telle que prévue par la loi organique a naturellement conduit à proposer six programmes de qualité et d'efficienc e relatifs :

- à la maladie ;
- aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (AT/MP) ;
- aux retraites ;
- à la famille
- au financement de la sécurité sociale ;
- à l'invalidité et aux dispositifs gérés par la CNSA ;
- aux thématiques relatives à l'invalidité et au médico-social regroupées dans l'annexe relative aux « dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM. », afin de la rendre plus cohérente et d'alléger le programme maladie déjà très conséquent.

Les PQE sont à la fois

- plus étroits que les PAP, dans la mesure où une composante importante de ces derniers, relative à la gestion publique, a vocation à figurer prioritairement dans les COG ;
- et plus larges, dans la mesure où la démarche retenue se veut globale : les indicateurs de l'objectif « assurer un niveau de vie adapté aux retraités » prennent en compte non seulement les pensions de base servies par la sécurité sociale, mais aussi les retraites complémentaires ainsi que les autres sources de revenus (patrimoine...) dans la mesure du possible.

Les grands objectifs suivis en partie II des programmes de qualité et d'efficacité du PLFSS pour 2007

| | |
|--|---|
| Programme maladie | 1 – Assurer un égal accès aux soins |
| | 2 – Développer la prévention |
| | 3 – Améliorer la qualité de prise en charge des patients par le système de soins |
| | 4 – Renforcer l'efficacité du système de soins et développer la maîtrise médicalisée des dépenses |
| | 5 - Garantir la viabilité financière de la branche maladie |
| Programme AT/MP | 1 - Réduire la fréquence et la gravité des accidents du travail, des accidents du trajet et des maladies professionnelles grâce à la prévention |
| | 2 - Améliorer la reconnaissance des AT/MP et l'équité de la réparation |
| | 3 - Garantir la viabilité financière de la branche AT/MP |
| Programme retraites | 1 - Assurer un niveau de vie adapté aux retraités |
| | 2 - Offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge de départ en retraite |
| | 3 - Garantir la solidarité entre retraités |
| | 4 - Accroître l'emploi des salariés âgés |
| | 5 - Garantir la viabilité financière des régimes de retraite |
| Programme famille | 1 - Contribuer à la compensation financière des charges de famille |
| | 2 - Concilier vie familiale et vie professionnelle |
| | 3 - Aider les familles vulnérables |
| | 4 - Garantir la viabilité financière de la branche famille |
| Programme financement | 1 - Veiller à l'équité du prélèvement social |
| | 2 - Concilier le financement de la sécurité sociale et la politique de l'emploi |
| | 3 - Améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement |
| | 4 - Garantir la viabilité financière des régimes de base |
| Programme invalidité et dispositifs gérés par la CNSA | 1 - Assurer un niveau de vie adapté aux personnes invalides |
| | 2 - Répondre au besoin d'autonomie des personnes handicapées |
| | 3 - Répondre au besoin d'autonomie des personnes âgées |
| | 4 - Garantir la viabilité financière de la CNSA |

Avancer vers un nouveau pacte avec les collectivités territoriales

Les dépenses locales représentent environ un cinquième des dépenses publiques totales. Bien que les collectivités territoriales soient peu endettées, la situation de leurs finances appelle la vigilance, comme l'a souligné le rapport de M. Pierre RICHARD : en effet, les dépenses locales sont particulièrement dynamiques (*cf. encadré*), ce qui pèse sur la soutenabilité de nos finances publiques. Cette hausse des dépenses n'est que peu financée par endettement direct, mais elle pèse sur l'équilibre global et la soutenabilité de nos finances publiques via deux canaux :

- La hausse des impôts locaux, lorsqu'elle a lieu, augmente la pression fiscale, venant limiter le mouvement de baisse des prélèvements recherché par la politique du Gouvernement.

- En outre, l'équilibre relatif du compte des administrations locales est directement lié au niveau des transferts reçus par l'État. Avec plus de 88 Md€ en loi de finances pour 2007, incluant la fiscalité transférée au titre des transferts de compétences et la prise en charge d'une part conséquente de la fiscalité directe locale par le jeu des remboursements et dégrèvements, l'État est de très loin le premier financeur des collectivités territoriales. Dans ce contexte, le net décalage entre le taux de croissance annuel de ces transferts et les objectifs de stabilité en volume que s'impose l'État sur ses propres dépenses ne peut être considéré comme durable, comme il avait été indiqué à l'issue de la Conférence nationale des finances publiques de janvier 2006.

Ainsi, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, la maîtrise des dépenses et déficits locaux constitue un enjeu majeur dans l'assainissement de nos finances publiques.

L'encadrement budgétaire et comptable des finances locales, en particulier la règle d'équilibre qui s'applique aussi bien à la prévision qu'à l'exécution des budgets locaux, est fondamentalement vertueux. De même, la qualité des services publics locaux, largement reconnue, ainsi que le rôle essentiel des collectivités territoriales en tant qu'investisseur public, doivent bien entendu être préservés. Cependant, au vu des interactions entre le budget de l'État, la politique fiscale et les finances locales, la préservation de la capacité d'action de l'ensemble des collectivités publiques impose une amélioration des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Un ralentissement de la progression des concours de l'État

Conformément aux engagements pris lors des deux dernières Conférences nationales des finances publiques, le projet de loi de finances pour 2008 amorcera une réforme d'ensemble des concours de l'État qui relèvent du contrat de croissance et de solidarité aux collectivités locales. Ainsi, par souci d'équité, le même effort sera appliqué à ces concours qu'aux autres dépenses de l'État, c'est-à-dire une croissance zéro en volume.

Ce changement d'indexation du contrat de croissance et de solidarité posera naturellement la question de l'évolution des dotations qui y sont incluses voire aussi de celles qui évoluent aujourd'hui en dehors du contrat, en fonction de règles propres. Le PLF 2008 devra ainsi être l'occasion d'engager avec les représentants des collectivités territoriales une concertation sur l'évolution de ces dotations.

En contrepartie, des marges de manœuvre accrues pour les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences et une meilleure association aux décisions les concernant

L'organisation décentralisée de la République, de valeur constitutionnelle, suppose non seulement un partage clair des compétences et des moyens dévolus à chacun des niveaux institutionnels, mais elle impose également de veiller à ce que l'activité normative du Gouvernement ne préempte pas la capacité d'action des acteurs publics locaux. Comme l'a annoncé le Premier ministre, une Conférence nationale des exécutifs sera mise en place, afin de garantir l'association des collectivités locales à l'élaboration des normes qui les concernent, en liaison avec le comité des finances locales. L'objectif est à terme de permettre un accroissement des marges de manœuvre dont les collectivités disposent pour l'exercice de leurs compétences.

Dans le champ des compétences décentralisées.

La loi du 23 mars 2006 relative aux droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, en prévoyant des mesures d'assouplissement de la gestion par les départements des conditions d'octroi et de contrôle du revenu minimum d'insertion (RMI), a produit des effets sensibles, en termes de nombre de bénéficiaires et donc de charges financières, dans les départements qui ont donc mis à profit ces marges nouvelles.

Sur ce modèle, et dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, l'ensemble des compétences transférées aux collectivités territoriales fera l'objet d'un examen approfondi afin d'assouplir les modalités de gestion et de permettre un véritable exercice local des missions exercées à l'échelon décentralisé.

Dans le pilotage de la fonction publique territoriale.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, ce sujet fera l'objet d'un examen approfondi. Ainsi l'État

cherchera à mieux associer les collectivités territoriales à la définition de la politique d'évolution du point. L'étude de ce sujet central est en effet à la fois un enjeu de démocratie locale, de qualité des services rendus aux citoyens et de pilotage global des finances publiques.

Dans l'élaboration et l'application des normes techniques et environnementales.

La complexité technique et le risque d'insécurité juridique imposent d'accroître la formation et la participation des acteurs publics locaux au processus normatif, en renforçant en particulier les relations entre les décideurs territoriaux et les organismes de normalisation.

La maîtrise des dépenses locales peut être favorisée par la diffusion des bonnes pratiques ainsi que par le renforcement du contrôle démocratique.

La décentralisation permet aux acteurs locaux d'adapter les modalités de gestion des politiques publiques aux spécificités sociales, géographiques ou mêmes historiques et institutionnelles propres à chaque territoire. Cette diversité ne doit cependant pas être exclusive d'un travail d'évaluation afin que les modes de gestion les plus efficaces puissent être identifiés et reproduits dans toute la mesure du possible. La diffusion de coûts standards, appliquée au champ local, devrait ainsi permettre d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques et de constituer, par politique publique, des « boîtes à outils » permettant de rendre le meilleur service au meilleur coût, en fonction des spécificités locales.

De même, le débat démocratique nécessite que l'information sur les gestions locales soit accessible au plus grand nombre. Un site internet unique et enrichi par rapport aux sites ministériels existants pourrait ainsi être développé afin de

mettre à disposition des élus locaux et du public une série d'informations sur les données économiques et financières des collectivités territoriales ainsi que sur cer-

tains ratios financiers pertinents. Les documents budgétaires pourraient également évoluer afin de renforcer l'information disponible.

L'évolution sur longue période des dépenses des collectivités locales

Avec 199 Md€ de dépenses en 2006, les administrations publiques locales (APUL) représentent environ un cinquième des dépenses publiques totales. Encadrée par des règles d'équilibre des budgets et des comptes, la situation financière des APUL est globalement saine.

Néanmoins, ainsi que l'a relevé le rapport de M. Pierre RICHARD de décembre 2006 « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », la dépense locale croît depuis 1980 plus rapidement que le PIB, selon un rythme qui n'est donc pas soutenable, alors même que l'État, premier financeur des APUL, s'astreint à la stabilité de ses propres dépenses en volume.

Or, il apparaît que le dynamisme des dépenses locales est moins lié aux transferts de compétence ou à la vigueur de l'investissement local qu'au poids des dépenses de fonctionnement – et singulièrement des dépenses de personnel –, en particulier des communes et de leur groupements, dans un contexte où les économies d'échelle qui étaient attendues de l'intercommunalité tardent à montrer leur effets.

Une part croissante des dépenses des APUL dans la richesse nationale.

Sur longue période, on constate que la part des APUL dans le PIB a augmenté de trois points en 25 ans, passant de 8 points en 1980 à 11 points en 2005, avec une accélération sur les dix dernières années. Cette situation ne reflète que très partiellement les conséquences des différentes vagues de décentralisation qui ont marqué cette période. En effet, d'après le rapport RICHARD, hors compensations des transferts de compétences, la hausse atteint 1,8 point de PIB en 25 ans.

En outre, même si l'investissement local a fortement crû sur la période, il ne peut à lui seul expliquer la croissance des dépenses locales sur la période. En effet, la part relative de l'investissement dans les dépenses totales des APUL a reculé sur la période (de 26 % en 1980 à 20% en 2005)

Cette hausse est surtout imputable à l'évolution des dépenses de fonctionnement et de personnel, en particulier dans le secteur communal.

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements, dépenses particulièrement rigides et qui, en outre, conditionnent la progression des autres dépenses de fonctionnement, ont été multipliées par deux en euros constants en vingt ans, tandis que les effectifs locaux progressaient de 40 %. Avec plus de 400 000 agents supplémentaires, la hausse des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) sur la période représente près du double de celle de l'État et plus de la moitié de la hausse des effectifs des trois fonctions publiques confondues.

Cette progression particulièrement dynamique des effectifs locaux n'est là encore que très partiellement imputable à l'impact de la décentralisation. Le « secteur communal » (qui regroupe les communes et leurs groupements) emploie en effet 85 % des effectifs des collectivités locales en 2005 et il est à l'origine de 90 % de la hausse des effectifs des collectivités locales des vingt dernières années, alors qu'il n'a pas été que marginalement concerné par les derniers mouvements de transferts de compétences. De façon plus générale, la croissance des dépenses des communes et de leurs groupements représente ainsi plus de la moitié de la hausse des dépenses des collectivités locales depuis vingt ans.

Cette situation renvoie au constat, dressé en 2005 par la Cour des comptes et plus récemment par l'observatoire de la Décentralisation du Sénat, que l'intercommunalité ne s'est pas toujours accompagnée des réorganisations institutionnelles et fonctionnelles qui en étaient attendues : l'addition de moyens, les doublonnages d'effectifs et l'augmentation de la pression fiscale se sont substitués aux économies d'échelles attendues.

L'analyse concordante, formulée par une succession de rapports ces dernières années, tant sur l'évolution globale du secteur des collectivités territoriales (CAMDESSUS, PÉBEREAU ET RICHARD) que sur la situation plus particulière des communes dans le cadre de l'intercommunalité, ne peut qu'appeler à renouveler la réflexion sur la nécessité de refonder en profondeur la gouvernance des finances publiques locales.

La lutte contre la fraude fiscale et sociale est renforcée

La lutte contre les fraudes fiscale et sociale constitue un enjeu financier significatif pour l'équilibre des finances publiques. C'est aussi une question de morale publique, un facteur essentiel à la préservation de l'équilibre entre les droits et les devoirs de chacun. En 2005 les contrôles fiscaux et sociaux sur le travail illégal ou les fraudes aux impôts ont abouti à des redressements et pénalités de 15,1 Md€ selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. La lutte contre la fraude et les abus en matière de prestations sociales, plus récemment développée, a été sensiblement renforcée depuis 2006 : les fraudes et abus détectés par la CNAMTS en matière de prestations maladie se sont élevés à 120 M€ en 2006.

Compte tenu des enjeux en termes financiers, mais aussi d'exemplarité et de préservation des fondements mêmes de notre système, **la politique engagée en matière de lutte contre la fraude doit être une priorité.** Elle prendra appui sur les dispositifs existants qui ont été renforcés depuis ces dernières années et s'attachera à ce qu'elles soient mises en œuvre de façon efficace. Le cadre législatif et réglementaire a été adapté pour renforcer les pouvoirs des agents de contrôle et les sanctions applicables en cas

de fraude. En matière de fraude aux prélèvements, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a ainsi prévu que les inspecteurs des Urssaf effectueront aussi des contrôles pour le compte de l'Unédic et de l'AGIRC et ARRCO dans le cadre de conventions qui seront définies d'ici 2008. Les instruments juridiques de la lutte contre la fraude à la TVA ont été renforcés dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2006. En matière de fraude sociale, la coordination de l'ensemble des acteurs a été renforcée avec la création d'un comité national de lutte contre la fraude en novembre 2006. Les échanges d'information se développent entre organismes de protection sociale avec un répertoire commun des allocataires prévu par la LFSS 2006 et une convention nationale conclue en 2007 entre l'ACOSS, la CNAMTS, la CNAF, la CNAV et l'Unédic.

De nouveaux axes de lutte contre la fraude devront également être développés, pour mieux prendre en compte les évolutions en termes de risques : le développement d'une économie de services facilite le travail dissimulé ; l'ouverture des frontières offre de nouvelles opportunités pour le développement des fraudes transnationales ; les technologies de l'in-

formation et de la communication bouleversent l'organisation du commerce et multiplient les sources potentielles de fraude. Des dispositifs plus adaptés au développement de ces nouveaux types de fraude devront être mis en place.

La politique de lutte contre la fraude exige une coopération renforcée entre services. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux déjà engagés par le comité de lutte contre la fraude sociale et vise à les amplifier. A cet égard, le développement des échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale et services fiscaux sera un axe essentiel. Enfin, c'est aussi à l'échelle européenne et internationale que la coopération devra être renforcée, en visant à mettre en place un cadre commun de travail.

Pour préserver de la fraude notre système, il convient surtout de renforcer **l'adhésion et le consentement aux prélèvements par une politique active de simplification et d'amélioration des relations avec les citoyens.** Pour cela le Gouvernement poursuivra la mise en place des services et des procédures visant à faciliter les démarches des contribuables et cotisants de bonne foi. Il conviendra de poursuivre et accentuer les efforts accomplis par l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale pour que leurs stratégies de contrôle ne soient pas fondées sur une défiance vis-à-vis de l'ensemble des acteurs mais bien sur une relation de confiance et un ciblage sur la véritable fraude.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle »

Le rapport, portant sur la fraude aux prélèvements obligatoires dans le champ fiscal et social, met en lumière le développement de nouvelles formes de fraudes liées aux évolutions économiques et technologiques, qu'il s'agisse du développement du travail dissimulé, conséquence du passage à une économie de services, de l'ouverture des frontières (développement de la fraude à la TVA intracommunautaire) ou encore de l'utilisation croissante des systèmes d'information et de communication à des fins frauduleuses.

La deuxième partie du rapport, qui pose la question de l'adaptation du dispositif de contrôle à ces nouvelles formes de fraude, estime que les administrations chargées des contrôles assurent un niveau de vigilance satisfaisant, même si la couverture des différents enjeux (budgétaire, répressif, dissuasif) reste perfectible. En outre, le rapport appelle une adaptation des sanctions pénales, peu dissuasives, et des sanctions de la fraude sociale, actuellement assez faibles.

Une majorité des propositions vise la mise en place d'une « stratégie diversifiée et coordonnée de lutte contre la fraude » qui doit être conçue de manière globale sans constituer une « révolution », ni être uniquement focalisée sur les aspects répressifs.

Il s'agit de refuser les fausses pistes qui consisteraient soit à baisser les prélèvements pour lutter contre la fraude, stratégie coûteuse favorisant les effets d'aubaine, soit à augmenter le nombre de contrôles dans leur forme actuelle, ce qui conduirait à un accroissement des effectifs. Il s'agit au contraire de développer des actions en amont pour réduire les irrégularités qui, pour une large part, découlent de la complexité de la législation.

Afin d'améliorer la coordination de l'action des administrations, il est en particulier proposé de « mettre en place, entre l'URSSAF et la DGI, un système automatisé de communication des contrôles réalisés et des redressements effectués, pour les opérations susceptibles d'intéresser l'autre administration. Améliorer également les échanges d'informations avec les services de la DGDDI chargés de la lutte contre la fraude ainsi qu'avec TRACFIN » (proposition n° 14).

D'autres recommandations visent à renforcer « l'Europe de la lutte contre la fraude », en particulier :

- « Proposer la mise en place d'un groupe de travail pour étudier les conditions juridiques et les problèmes techniques concernant la mise en place d'un fichier européen des opérateurs défaillants à la TVA et l'ouverture aux autres administrations fiscales européennes des bases de données dont disposent les administrations fiscales nationales » (proposition n° 21).
- « Proposer l'instauration d'une solidarité entre pays d'origine et pays de destination dans le cadre d'une opération intracommunautaire frauduleuse à partir du respect de l'obligation de dépôt de la déclaration d'échanges de biens » (proposition n° 22).
- « Sur le modèle de ce qui existe en matière de police et de justice, proposer la mise en place d'une structure de coordination et de renseignements en matière de fiscalité au niveau européen, chargée de faciliter la circulation de l'information entre les administrations fiscales, d'animer un réseau d'alerte en matière de fraude à la TVA et de coordonner la réalisation de contrôles simultanés » (proposition n° 23).

Principales orientations des finances de l'État

Prévision de recettes

La prévision des recettes fiscales est un exercice entaché d'importantes incertitudes, dont l'incidence s'accroît très fortement dans un cadre pluriannuel dès lors que les aléas se cumulent sur l'ensemble de la période de projection. Selon l'horizon envisagé, ces facteurs n'interviennent pas tous avec la même acuité. Ils illustrent la nécessité d'une prudence toute particulière s'agissant de prévisions pluriannuelles.

Dans ce contexte, les évaluations sont présentées sous la forme de fourchettes intégrant les différents facteurs d'incertitude. Ces prévisions sont établies à « législation constante » : seules les mesures fiscales déjà votées – dont certaines ont des effets s'étendant sur plusieurs années – sont intégrées. Toutefois, l'impact sur les recettes fiscales du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat qui est présenté au Parlement par la ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, est intégré dans les prévisions pluriannuelles.

L'impôt sur les sociétés est le plus volatil et le plus difficile à prévoir : le bénéfice fiscal n'est que très faiblement corrélé aux grandeurs macro-économiques, la progression moyenne du bénéfice fiscal ne permet pas de déduire mécaniquement l'impôt dû⁽¹⁹⁾ et les comportements des entreprises (notamment d'auto-limitation sur les acomptes versés spontanément) ajoutés au mécanisme d'acomptes et de solde, induisent un écart supplémentaire entre l'impôt dû au titre d'une année et l'impôt acquitté. La modification des moda-

lités de versement des acomptes introduite par la loi de finances rectificative pour 2005 et étendue par la loi de finances rectificative pour 2006 et la loi de finances pour 2007, si elle introduit une corrélation tout à fait bienvenue entre le montant des acomptes versés au titre d'une année et les résultats attendus au titre de cette même année, est également de nature à compliquer les prévisions en cours d'année.

Dès lors, après deux années (2005 et 2006) de forte accélération du bénéfice fiscal, la prévision d'impôt sur les sociétés intègre de manière prudente un léger ralentissement de la croissance de ce bénéfice les années suivantes. En tout état de cause, la volatilité de cet impôt explique la difficulté à le prévoir. En effet, sur la période 1997-2006, les taux d'évolution du bénéfice fiscal ont connu des variations très heurtées, entre - 6 % (2001/2000) et + 16 % (1998/1997), sans corrélation immédiate avec l'indicateur macro-économique de l'excédent brut d'exploitation. Ceci permet de mesurer le degré d'imprécision d'une prévision portant sur un horizon de plusieurs années. Sur la période 2007-2010, la progression cumulée du produit de l'IS net serait ainsi comprise entre 8,2 % et 15,0 %.

| IS net | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|
| Prévision : point haut | 54,1 | 57,3 | 59,6 |
| Prévision : point bas | 49,2 | 51,2 | 52,8 |

Montants en Md€

La TVA nette est liée plus directement que l'impôt sur les sociétés aux facteurs macro-économiques. On observe néanmoins des variations importantes de l'élasticité apparente de la TVA au PIB, qui

(19) Puisque seules les sociétés bénéficiaires sont redevables, l'impôt acquitté ne sera pas le même si toutes les sociétés voient leurs bénéfices progresser de 5 % ou si la moitié les voient progresser de 15 % et l'autre moitié décroître de - 5 %, bien que la progression moyenne du bénéfice fiscal soit la même dans les deux cas.

oscille entre 0,5 et 1,7 sur la période 1997-2006. La TVA n'évolue pas de la même manière selon la nature de la croissance : contribution plus ou moins importante de la consommation intérieure, effet de « structure » de la consommation (portant de manière différenciée sur les biens taxés au taux normal ou au taux réduit), effets administratifs portant notamment sur les remboursements et dégrèvements. Ceci justifie, même à hypothèses macro-économiques données, une fourchette de prévision. Sur la période 2008-2010, la croissance spontanée cumulée serait ainsi comprise entre 10,7 Md€ et 15,5 Md€.

| TVA | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|-------|-------|-------|
| Prévision : point haut | 142,8 | 151,4 | 158,4 |
| Prévision : point bas | 136,8 | 142,1 | 147,5 |

Montants en Md€

Après la baisse des recettes d'**impôt sur le revenu** attendue en 2007 suite à la réforme du barème votée en loi de finances initiale pour 2006, celles-ci devraient connaître dans les années qui viennent un rythme de progression spontanée relativement dynamique, lié à la bonne tenue des traitements et salaires. L'ampleur de cette progression est affectée d'un aléa portant à la fois sur la répartition de la hausse des revenus entre les différentes tranches, sur les plus-values taxées à taux proportionnel (particulièrement volatiles) et sur les taux de recouvrement.

| IR | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|
| Prévision : point haut | 59,1 | 60,6 | 64,0 |
| Prévision : point bas | 57,8 | 58,3 | 61,0 |

Montants en Md€

La prévision portant sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers repose sur des hypothèses d'évolution des consommations d'hydrocarbures. Sous l'hypothèse conventionnelle de stabilité des prix du pétrole, la consommation de produits pétroliers devrait croître légèrement, sous l'effet d'entraînement de la croissance. Toutefois, les effets des

mesures incitatives pour l'amélioration de la qualité des logements, notamment le crédit d'impôt sur le revenu pour l'acquisition de chaudières plus performantes, amènent à des évolutions de la consommation de fuel domestique en décélération régulière et tendancielle par rapport à ce que procureraient les déterminants traditionnels, d'où une faible progression de la TIPP.

| TIPP | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|
| Prévision : point haut | 18,4 | 18,7 | 18,8 |
| Prévision : point bas | 17,6 | 17,7 | 17,9 |

Montants en Md€

Les **autres recettes nettes** incluent notamment les droits d'enregistrement, de mutation, l'impôt de solidarité sur la fortune et les produits du contrôle fiscal, impôts dont l'évolution est particulièrement erratique et difficilement prévisible, car affectée par des recouvrements ponctuels d'un montant très important et par les fluctuations de la valeur des patrimoines liée aux mouvements des marchés d'actifs. Les remboursements et dégrèvements autres que ceux afférents à la TVA et à l'impôt sur les sociétés viennent en atténuation de cette ligne, notamment ceux sur impôts locaux.

La prévision sur ce poste à horizon 2008-2010 est fondée sur la reconduction de la dynamique récente de chacun des impôts qui y participent.

| Autres recettes nettes | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|
| Prévision : point haut | 8,7 | 9,1 | 9,5 |
| Prévision : point bas | 7,8 | 7,9 | 8,2 |

Montants en Md€

Les différentes fourchettes de prévision correspondent à des aléas spécifiques à chaque impôt, qui ne sont pas corrélés ; la probabilité d'une réalisation simultanée de l'ensemble des risques positifs ou de l'ensemble des risques négatifs est donc très faible, ce qui explique que la fourchette obtenue sur le total des recettes en additionnant l'ensemble des intervalles de prévision soit

particulièrement large. Le point haut, comme le point bas de cette fourchette, ont très peu de chance d'être atteints dans le cadre du scénario de référence. Une variation sensible de la situation économique par rapport à ce scénario serait toutefois susceptible de déplacer cette fourchette, qui devrait être réactualisée.

Enfin, ces évaluations n'incluent aucune des mesures fiscales qui pourraient être décidées sur la période, autre que celles relatives au projet de loi en faveur

du travail de l'emploi et du pouvoir d'achat. En particulier, elles ne préjugent aucunement des prévisions de recettes qui seront présentées dans le PLF 2008 : ces prévisions seront en effet fondées sur des évaluations révisées pour 2007 et des hypothèses économiques actualisées, et intégreront les mesures fiscales proposées dans le cadre du PLF 2008.

| Recettes fiscales nettes | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------|-------|-------|-------|
| Prévision : point haut | 283,2 | 297,1 | 310,2 |
| Prévision : point bas | 269,2 | 277,2 | 287,4 |

Montants en Md€

Projections de dépenses

La stratégie de désendettement du Gouvernement suppose au plus une stabilisation en volume des dépenses de l'État sur un périmètre élargi par rapport à la norme actuelle. Sur la période 2002-2007, l'évolution des dépenses selon ce périmètre élargi a été de 0,7 % en volume. L'objectif du Gouvernement est donc ambitieux au regard des évolutions passées. Il s'agit de diminuer de près d'un point l'évolution des dépenses de l'État par rapport à la tendance 2002-2007.

Cet objectif est d'autant plus ambitieux que des dynamiques héritées du passé préemptent une partie des marges de manœuvre existant dans le cadre d'une norme zéro volume sur un périmètre élargi :

- **Les pensions :** du fait des nombreux départs à la retraite, les dépenses de pension devraient augmenter bien plus rapidement que l'inflation (+ 4 %

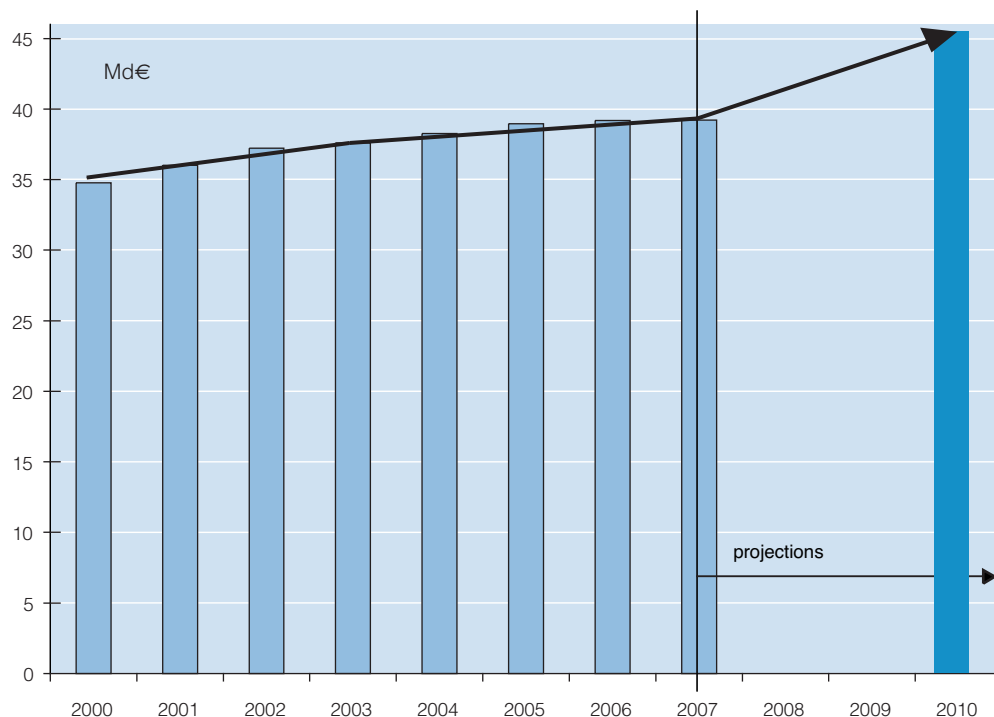
environ en volume sur la période 2007-2010) ;

- **Les charges d'intérêt de la dette :** malgré la réduction du déficit budgétaire, les charges d'intérêt de la dette devraient augmenter en volume d'environ 4 % par an, du fait de la remontée des taux, historiquement bas depuis cinq ans et qui ont commencé à remonter. Cette évolution contraste fortement avec la quasi stabilité de la charge de la dette ces trois ou quatre dernières années.

En revanche, même en tenant compte du retour de 50 % des gains de productivité aux fonctionnaires, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux permettra d'infléchir la progression de la masse salariale.

Au final, pour respecter une norme zéro volume, les autres dépenses devront être quasi stabilisées en valeur.

Évolution de la charge de la dette



Évolution des dépenses de l'État par grandes masses, sous l'hypothèse d'une inflation de 1 ½ % sur la période

| Montants en milliards d'euros | LFI 2006 | LFI 2007 | 2010 euros courant | Variation en moyenne annuelle en valeur entre 2007 et 2010 |
|-------------------------------|------------|------------|-----------------------|--|
| Charge de la dette | 39 | 39 | 46 | 5,5 % |
| Pensions et rémunérations | 117 | 119 | 125 | 1,6 % |
| Autres dépenses | 156 | 159 | 160 | 0,4 % |
| Total | 312 | 316 | 331 | 1,5 % |

Principales orientations des finances sociales

Une maîtrise renforcée des dépenses d'assurance maladie

Les dépenses d'assurance maladie progressent beaucoup plus rapidement que prévu en 2007. Constatant un risque de dépassement de 2,6 Md€ de l'ONDAM, le comité d'alerte a invité les caisses d'assurance maladie à présenter des propositions de redressement. Lors de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 4 juillet dernier, le Gouvernement a présenté les mesures d'urgence retenues pour limiter ce dépassement. Le constat est sans ambiguïté, les dépenses d'assurance maladie ont retrouvé un rythme de croissance, depuis la mi 2006, incompatible avec un objectif de retour à l'équilibre. Dès 2006, en effet, les dépenses d'assurance maladie avaient dépassé de 1,2 Md€ l'ONDAM voté. Les dépenses de soins de ville et, plus particulièrement, les indemnités journalières et les médicaments, qui avaient été fortement freinées entre 2004 et 2006, semblent moins bénéficier des effets de la réforme de 2004.

Les mesures annoncées le 4 juillet ont un rendement global de 1,2 milliard en année pleine, et estimé à 420 millions en 2007, les mesures se mettant progressivement en place. Les mesures de redressement de l'assurance maladie décidées par le Gouvernement, toutes reprises des propositions faites par les conseils d'administration des caisses d'assurance maladie, portent de façon équilibrée sur les assurés (350 M€), les professionnels de santé (190 M€) et l'industrie des produits de santé (270 M€). La lutte contre la fraude et le renforcement des actions de maîtrise médicalisée représenteront 195 M€ d'économies et l'hôpital contribuera à hauteur de 150 M€ en 2008 à ce plan de redressement avec le développement de la chirurgie ambulatoire.

D'autres mesures plus structurelles devront cependant s'y ajouter. Le Gouvernement proposera au Parlement, dès le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, des mécanismes plus structurels de régulation des dépenses concernant les soins de ville et les établissements de santé, afin de poursuivre et amplifier les efforts de maîtrise médicalisée engagés par la réforme de 2004 sur les soins de ville. Compte tenu de la nécessité de revenir à un équilibre tout en finançant l'amélioration de la qualité des soins et les besoins croissants liés au vieillissement, l'objectif fixé à l'assurance maladie est que les dépenses progressent à un rythme d'au plus 2 % en volume en moyenne sur la période. Une meilleure régulation de l'assurance maladie et l'instauration d'une franchise pour financer les dépenses nouvelles permettront ainsi de maîtriser les dépenses d'assurance maladie remboursées sans entraver la progression légitime des dépenses de santé dans la richesse nationale.

Cet objectif est ambitieux, il demandera des efforts à l'ensemble des acteurs de la santé, aux patients mais également à l'industrie des produits de santé, à la médecine de ville mais aussi aux établissements de santé.

Cet objectif est réaliste. Les différences de productivité entre établissements, les écarts de consommation de soins entre régions, les différences de pratiques médicales, de consommation avec des pays comparables à la France montrent que des gisements d'économies existent, tout en assurant un service de santé de qualité à l'ensemble des Français. Ces gains d'efficacité reposent sur des modifications des comportements et des mécanismes de régulation qui devront être négociés et concertés avec l'ensemble des acteurs.

Les responsabilités en matière de gouvernance des dépenses d'assurance maladie

La loi relative à l'assurance maladie a sensiblement modifié les responsabilités des différents acteurs du système de soins. L'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) a bénéficié de plusieurs transferts en matière de détermination de la participation des assurés, de négociations conventionnelles avec les professionnels de santé et de gestion de la nomenclature.

C'est le conseil de l'UNCAM qui détermine de manière générale le niveau du ticket modérateur appliqué aux assurés. Ce pouvoir est cependant encadré puisque les textes d'application fixent des bornes supérieures et inférieures de modulation par rapport aux taux de remboursement existants et que le ministre en charge de la Santé peut s'opposer aux décisions pour des motifs de santé publique. Dans le champ des produits de santé, les décisions prennent en compte le niveau de service médical rendu (SMR) déterminé par la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé (HAS), le ministre conservant le pouvoir de fixer un taux de remboursement à 100 % pour les médicaments reconnus irremplaçables et particulièrement coûteux. L'UNCAM détermine le montant du forfait par acte et consultation (actuellement de 1 €) et la majoration du ticket modérateur applicable en cas de non respect du parcours de soins.

L'UNCAM conclut les conventions avec les professionnels de santé, l'État, en approuvant ces accords par arrêté, leur donnant une valeur réglementaire. Il peut ne pas approuver pour non-conformité aux lois et règlements en vigueur, pour des motifs de santé publique et de sécurité sanitaire ou en cas d'atteinte à l'accès aux soins. De la même manière, l'UNCAM négocie et conclut les accords de bon usage des soins et les contrats de bonne pratique.

L'UNCAM est enfin compétente en matière d'inscription ou de radiation des actes à la nomenclature, après avis de la HAS et des organismes complémentaires. L'État peut s'opposer à ces décisions par un avis motivé ; il peut également inscrire et radier d'office.

L'État conserve un rôle déterminant dans le champ des produits de santé (notamment via le comité économique des produits de santé, le CEPS) et des établissements de santé ou médico-sociaux.

Le comité économique des produits de santé (CEPS) fixe le prix des médicaments et dispositifs médicaux après accord avec les industriels, et en fonction de l'amélioration du service médical rendu. Le CEPS est également responsable de la fixation des tarifs forfaitaires de responsabilité qui permettent d'aligner la base de remboursement entre médicaments princeps et génériques. Les ministres conservent cependant le pouvoir de substituer conjointement leur décision à celle du comité dans un délai de 15 jours.

La définition quantitative et qualitative de l'offre de soins et les paramètres de prix des établissements de santé ou médico-sociaux relèvent également de la compétence du Gouvernement.

Les suites de la négociation entre partenaires sociaux sur la branche AT/MP

Deux accords ont été conclus entre les partenaires sociaux sur la branche AT/MP.

La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie invitait, dans son article 54, les partenaires sociaux à « soumettre au Gouvernement et au Parlement des propositions de réforme de la gouvernance de la branche accidents du travail et maladies professionnelles ainsi que, le cas échéant, d'évolution des conditions de prévention, de réparation et de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles ».

Les négociations ont débuté en décembre 2005, et ont abouti à un premier accord portant sur la gouvernance de la branche AT/MP en avril 2006. Cet accord a été signé par les trois organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA) ainsi que trois organisations syndicales (CFDT, CFTC, FO). Il réaffirme le principe d'une gouvernance paritaire, ainsi que le rattachement de la branche AT/MP à la branche Maladie via la CNAMTS et le réseau CRAM/CPAM, tout en souhaitant un renforcement de son autonomie, notamment via le directeur des risques professionnels.

Les négociations se sont ensuite poursuivies sur les thèmes de la prévention, de la tarification et de la réparation. Un protocole d'accord global, sur tous ces thèmes, a été arrêté le 12 mars 2007. FO, la CFDT et la CFTC, côté syndical, le MEDEF, la CGPME et l'UPA, côté patronal, ont signé ce protocole le 25 avril 2007.

Dans l'ensemble, l'accord réaffirme les principes fondateurs de la branche AT/MP : importance des partenaires sociaux dans la prévention, conservation d'un certain niveau de mutualisation du risque dans la tarification, et conservation du caractère forfaitaire de la réparation. De plus, l'accord met l'accent sur les nouveaux enjeux de la branche : la prévention dans les PME-TPE, la réparation du préjudice professionnel, l'amélioration des incitations à la prévention par la tarification.

Le Gouvernement travaille à la mise en œuvre de ces accords, dont certaines dispositions relèvent du domaine législatif.

Une politique familiale au service des choix familiaux

Les prestations de protection sociale au titre de la famille / maternité se sont élevées à 45,5 Md€ en 2005⁽²⁰⁾.

Elles sont versées essentiellement par la branche famille du régime général (près des deux tiers du total), mais aussi par les collectivités locales à travers l'action sociale en direction des enfants, la branche maladie qui prend en charge les dépenses de maternité ou encore par l'État, comme employeur (supplément familial de traitement) ou à travers le financement des bourses scolaires et universitaires. Au sens large, la politique familiale inclut également le service public de l'éducation ou encore des dépenses fiscales importantes comme le quotient familial de l'impôt sur le revenu.

La politique familiale a pour objectif initial d'assurer une certaine équité entre les ménages avec et sans enfant, en prenant en charge une partie des frais entraînés par la présence de ces derniers. Elle s'est recentrée ces dernières années sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. La combinaison d'une fécondité particulièrement dynamique à l'échelle européenne et d'un taux d'activité élevé des femmes (80 %) reflète le succès de cette politique.

L'effort public s'est récemment fortement concentré sur la petite enfance :

le Centre d'Analyse Stratégique évalue ainsi le coût global pour la collectivité de l'accueil de la petite enfance autour de 19 Md€, soit plus de 1 point de PIB. Au sein de ce total, les aides à la petite enfance prises en charge par la branche famille de la sécurité sociale représentent 10,2 Md€ en 2006, et 10,7 Md€ en 2007. La PAJE constitue de loin la prestation la plus importante et la plus dynamique,

avec une croissance entre 2003 et 2007 de près de 8,4% par an en moyenne. La montée en charge de cette prestation devrait s'achever en 2008. Par ailleurs, la convention d'objectifs et de gestion 2005 – 2008 de la CNAF prévoit au long de la période une progression de 33 % des crédits d'action sociale de la branche, au 1^{er} rang desquels figurent les prestations de service qui financent le fonctionnement des crèches. Après deux années de croissance non maîtrisée de ces dépenses, une réforme est intervenue en juillet 2006 pour moderniser les outils de financement et recentrer l'intervention de la branche sur la création de places d'accueil et sur les territoires prioritaires, conformément aux orientations définies par l'IGAS et l'IGF. En tout état de cause, des dispositions spécifiques ont été prises pour ramener la croissance des dépenses sur la période 2005-2008 aux niveaux prévus par la COG. D'après les dernières remontées statistiques des caisses d'allocations familiales effectuées en mai 2007, les prévisions de dépenses 2007 seraient en deçà du budget prévu. Cette amélioration montre que le réseau s'est approprié la réforme.

La priorité réside désormais dans la consolidation des acquis de la réforme de l'action sociale.

À moyen terme, les efforts porteront sur l'optimisation de la gestion des établissements et un renforcement du suivi de leur activité. A partir du début de la prochaine COG, le Fonds National d'action sociale (FNAS) devrait progresser de 3 % par an environ, participant ainsi à l'atteinte de l'objectif de retour à l'équilibre de la branche famille en 2009.

(20) DREES, comptes de la protection sociale 2005, novembre 2006.

La préparation du rendez-vous de 2008 sur les retraites

La loi du 21 août 2003 a déjà réalisé une étape décisive en engageant la réforme de nos régimes, en créant un mécanisme de partage des gains d'espérance de vie entre le temps d'activité et le temps en retraite et en prévoyant des rendez-vous tous les 5 ans. En 2008, ce rendez-vous permettra, avec l'aide des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) et en concertation avec les partenaires sociaux, de faire un nouveau diagnostic, en toute transparence, de la situation. En effet, ce rendez-vous intervient dans un contexte de comptes sensiblement dégradés par rapport aux prévisions initiales, dus notamment à des comportements de départs précoces, les effets de la réforme de 2003 demeurant encore limités.

Le financement pérenne des régimes de retraites est donc un sujet prioritaire du rendez-vous de 2008, rendez-vous prévu par la loi de 2003.

La dégradation de la situation financière du régime général et de celle du régime des fonctionnaires de l'État nécessitent la mise en œuvre d'une nouvelle étape de réforme.

La priorité absolue à cet égard est l'amélioration rapide de l'emploi des seniors qui est une condition indispensable du rétablissement de l'équilibre des régimes. Les mesures prises dans le cadre du plan pour l'emploi des seniors doivent être mises en œuvre avec détermination et complétées par les dispositions nécessaires, tant en termes d'encouragement à la prolongation d'activité, qu'en termes de désincitation aux

comportements contraires, en particulier par la restriction des préretraites d'entreprises et des dispositifs publics utilisés à cet effet.

Le rendez-vous d'étape, préparé dès l'automne 2007, permettra de faire un point global des paramètres et d'étudier, sur la base en particulier des rapports du COR, toutes les pistes possibles. **Une augmentation progressive de la durée d'assurance de 2009 à 2012 a d'ores et déjà été prévue dans la réforme de 2003**, elle devra se traduire par un développement effectif du taux d'activité des seniors par la mobilisation de l'ensemble des outils disponibles.

La loi portant réforme des retraites prévoit par ailleurs l'examen en 2008 du devenir du dispositif de **retraites anticipées** pour les longues carrières et de l'objectif de **taux de remplacement de 85% pour les carrières complètes cotisées au SMIC** au regard tant des marges disponibles que de la cohérence d'ensemble entre les dispositifs.

Enfin, au-delà des régimes qui étaient au centre de la réforme de 2003, **les régimes spéciaux** doivent également être inclus dans le champ de ce rendez-vous à la fois au regard de la soutenabilité financière, de l'équité et de l'adaptation aux besoins des assurés. Le COR a notamment dégagé trois axes de réflexion prioritaires, qui sont l'allongement des durées d'assurance, la modernisation des avantages familiaux et conjugaux, l'harmonisation des règles d'indexation des pensions.

Annexe : deux exemples de maîtrise de la dépense : le Canada et l'Allemagne

Il existe un consensus parmi les études analysant les consolidations budgétaires sur le fait que les consolidations sont plus durables si elles portent davantage sur une réduction des

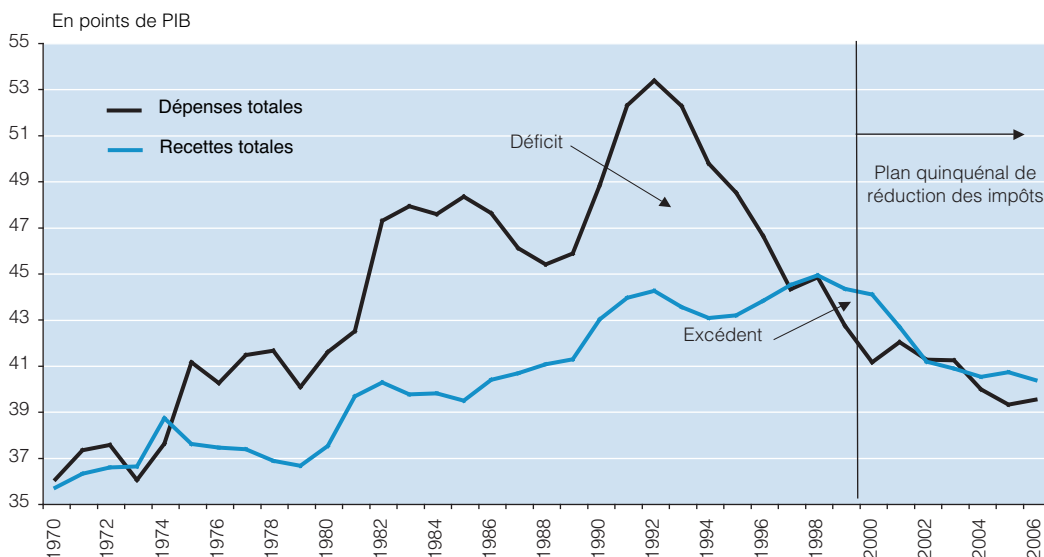
dépenses que sur un accroissement des recettes. En particulier, il apparaît que les efforts portant sur les dépenses courantes et les transferts sont plus favorables que ceux sur les dépenses d'investissement.

Le cas du Canada

Le Canada est un succès de consolidation budgétaire dont un des facteurs principaux a justement été une maîtrise

des dépenses (et notamment des dépenses courantes et des transferts), comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Dépenses et recettes des administrations publiques canadiennes



Le Gouvernement canadien a développé une planification budgétaire prudente opérant une réserve systématique de crédit de 3 % des dépenses fédérales, utilisées en fin d'exercice au remboursement de la dette. Mais ce sont les réductions des charges de programmes⁽²¹⁾ qui ont constitué le princi-

pal facteur ayant permis d'éliminer le déficit et de dégager huit excédents budgétaires consécutifs.

Des réductions de dépenses sont intervenues dans presque tous les domaines d'action de l'État fédéral. Un processus d'évaluation périodique de programmes⁽²²⁾ a permis d'opérer une

(21) Un programme se définit comme « un groupe d'activités ayant un objectif ou un ensemble d'objectifs communs ». C'est donc l'équivalent de la notion de programme LOLF en France.

(22) Tous les programmes fédéraux, représentant des dépenses d'environ 50 milliards de dollars, ont été soumis pendant toute une année à un examen approfondi.

sélection pour s'attaquer plus fortement aux dépenses les moins prioritaires. Certains programmes ont été éliminés ou sensiblement réduits à travers la limitation des subventions versées, d'autres ont été restructurés ou regroupés pour devenir plus efficaces et moins coûteux. Au total, le ratio des charges de programmes fédéraux en points de PIB est ainsi passé de 16,9 % en 1992 à 10,4 % en 2000 (en 2005, il représente 12 % du PIB).

Par ailleurs, les relations entre le Gouvernement fédéral et les provinces ont été clarifiées afin de supprimer certaines des subventions qui leur étaient versées

par le Gouvernement fédéral. Ainsi, le ratio des transferts aux provinces et administrations locales sur les dépenses totales a été réduit de 3,3 points, passant de 19,4 % en 1995 à 16,1 % en 1996. En outre, depuis 1996, les transferts du Gouvernement fédéral aux provinces sont regroupés en une seule ligne de subventions, dont l'affectation est laissée à la discrétion des provinces.

Enfin, une réforme de l'État a été engagée. Le nombre de ministères a été réduit de 35 en 1993 à 23 en 1994 (28 actuellement). Le nombre de fonctionnaires fédéraux a également été réduit.

Le cas de l'Allemagne

Depuis 2003, le poids des dépenses publiques en Allemagne a été réduit de 2,8 points de PIB, passant de 48,5 % du PIB en 2003 à 45,8 % en 2006. Cette réduction sensible est le produit d'un effort engagé depuis 2003 pour limiter sensiblement la progression annuelle des dépenses publiques en volume. Au total, de 2003 à 2006, la dépense publique en volume a baissé de 5 % en Allemagne quand elle augmentait de 6 % en France (*cf. graphique 1*).

La réduction des dépenses publiques observée depuis 2003 s'explique principalement par deux phénomènes majeurs : la baisse des dépenses de personnel d'une part et celle des dépenses de protection sociale d'autre part.

- La baisse des dépenses de personnel de l'État fédéral, des *Länder* et des communes contribue à hauteur de 0,6 point de PIB à la baisse de la dépense enregistrée depuis 2003. Elle est liée à la modération des salaires (suppression

de la prime de Noël, augmentation du temps de travail) ainsi qu'à la baisse régulière des effectifs, brutale entre 1990 et 1995 (après la réunification) mais qui s'est poursuivie régulièrement depuis (*cf. graphique 2*).

- La réduction des dépenses publiques de protection sociale explique la moitié de la baisse des dépenses publiques depuis 2003. Hors transfert vers les administrations de sécurité sociale⁽²³⁾, la réduction des dépenses des autres administrations publiques est de 1 point de PIB depuis 2003. Les organismes de sécurité sociale sont donc les plus gros contributeurs à la réduction de la dépense publique depuis 2003 avec une baisse de 1,8 point de PIB. Ces évolutions résultent de l'amélioration de la situation conjoncturelle et de décisions politiques visant à l'adoption de réformes structurelles :

- les dépenses liées à l'indemnisation du chômage (– 0,85 point de PIB entre 2003 et 2006) ont diminué en raison

de l'amélioration de la situation sur le marché du travail en 2006 mais aussi après les réformes « Hartz » qui, notamment, réduisent à un an la durée de perception des allocations chômage ;

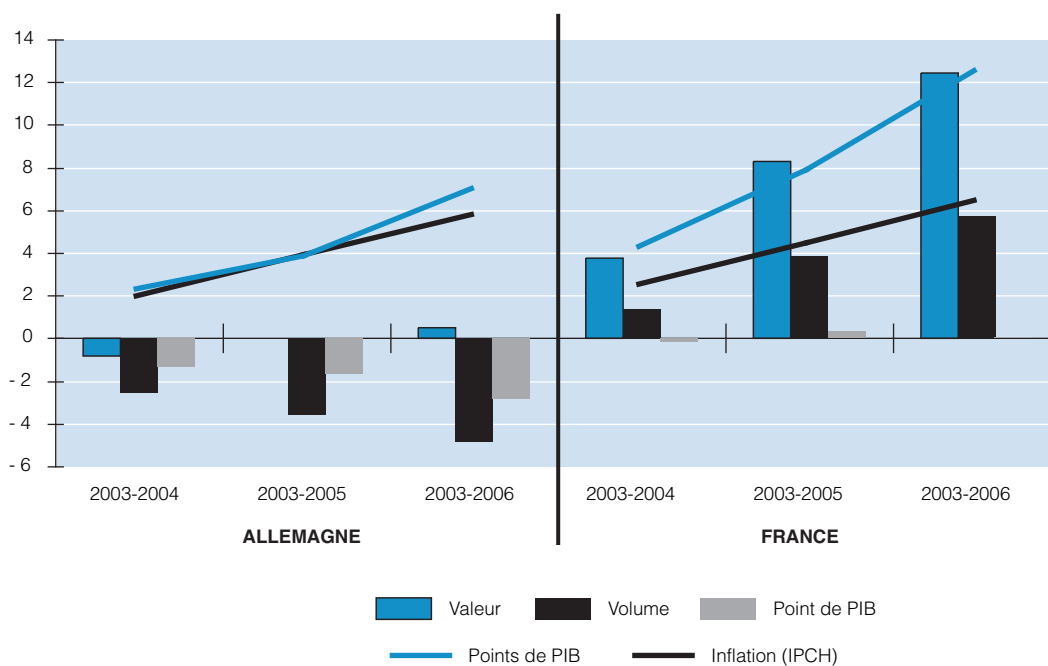
– les dépenses de retraite (0,6 point de PIB) ont baissé de 2003 à 2006 en lien avec la non revalorisation des pensions de retraite ;

– sur la même période, la réforme de 2004 de l'assurance maladie a permis de réaliser des économies d'environ 0,3 point de PIB.

• Enfin, de nombreuses économies, réparties sur l'ensemble des postes de dépenses, ont également été réalisées par l'État fédéral, les *Länder* et les communes.

Graphique 1

Evolution des dépenses des APU en France et en Allemagne depuis 2003 (valeur, volume et points de PIB)

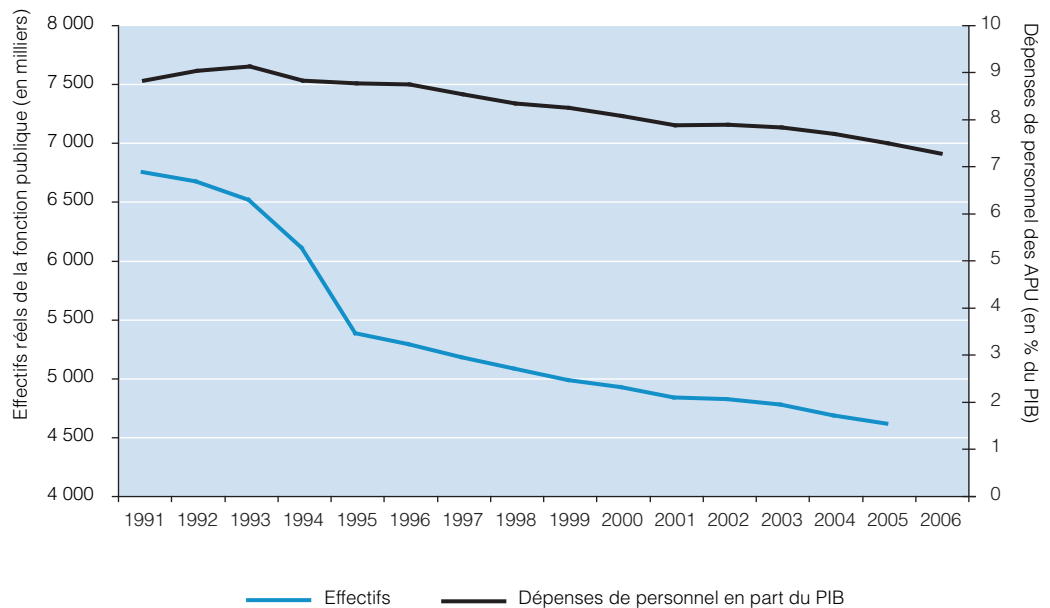


Source : INSEE et Destatis (comptes nationaux), calculs DGTPE.

(23) Les dépenses du Bund, des *Länder* et des communes comportent une part non négligeable de transferts à destination des administrations de sécurité sociale. De leur côté, ces dernières réalisent surtout des dépenses à destination des autres secteurs de l'économie (essentiellement les ménages). Pour mesurer l'évolution réelle des dépenses publiques réalisées par chacune des composantes des administrations publiques, il importe de corriger ces dernières des transferts internes aux APU.

Graphique 2

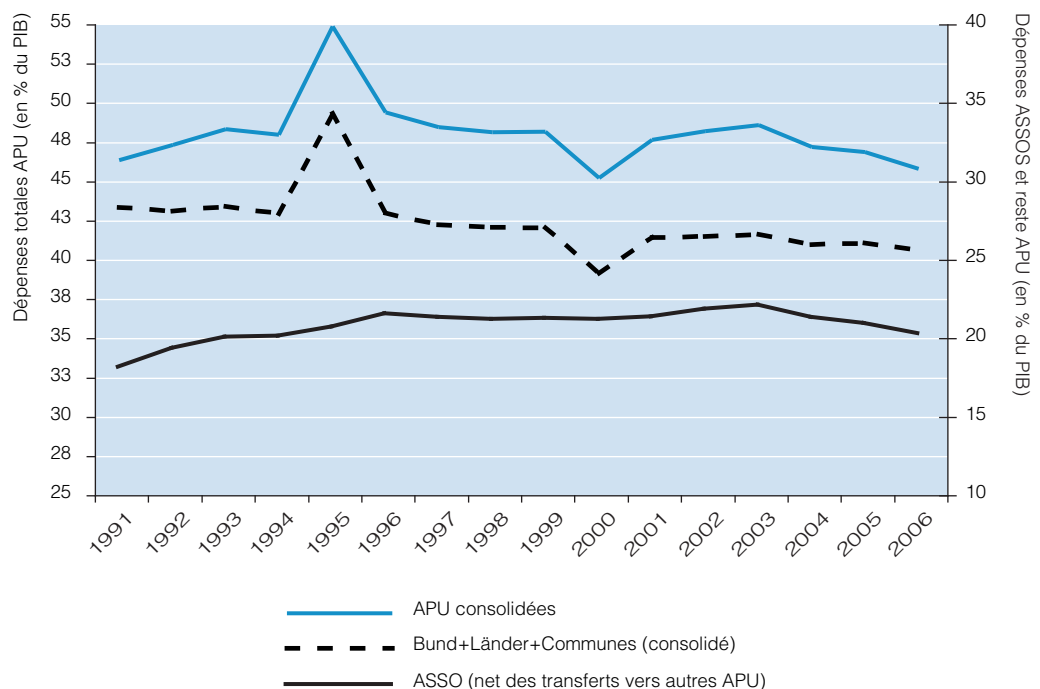
Effectifs de la fonction publique allemande et dépenses de personnel des APU depuis 1991



Source : Destatis (comptes nationaux), calculs DGTPÉ

Graphique 3

Evolution des dépenses des différents niveaux d'administrations publiques en Allemagne depuis 1991



Source : Destatis (comptes nationaux).

Lecture : le pic de 1995 est lié à la reprise par l'État fédéral des dettes de 120Md€ (6,5 points de PIB) de la Treuhand Anstalt, structure classée en dehors des APU et chargée au début des années 1990 de privatiser les avoirs de l'ex-RDA. Le creux de 2000 est lié à la vente des licences UMTS (50,8 Md€, soit 2,5 points de PIB) qui a été enregistrée en moindres dépenses dans la comptabilité nationale.