

**RAPPORT SUR LA SITUATION ET
LES PERSPECTIVES DES FINANCES
PUBLIQUES**

Juin 2007

	Page
Délibéré.....	V
Avant-propos	VII
Première partie : La situation des finances publiques	1
Chapitre I – Situation d’ensemble à fin 2006	3
I - Eléments de contexte macro-économique	3
II - Les résultats des administrations publiques.....	4
A - <i>Le déficit public</i>	4
B - <i>Les recettes et les dépenses publiques</i>	7
C - <i>La dette publique</i>	9
III - Les comparaisons internationales.....	13
A - <i>Evolution comparée de soldes</i>	13
B - <i>Evolution comparée des ratios d'endettement</i>	15
C - <i>Les dépenses et les recettes publiques</i>	17
<i>Conclusion</i>	19
Chapitre II – Situation des administrations à fin 2006	21
I - L'Etat	21
A - <i>Les différents types de soldes</i>	21
B - <i>Le résultat budgétaire</i>	22
C - <i>Les recettes et les dépenses</i>	24
D - <i>La dette de l'Etat</i>	26
E - <i>La situation patrimoniale de l'Etat</i>	27
II - Les organismes divers d’administration centrale	29
A - <i>Une amélioration de la capacité de financement</i>	30
B - <i>Une évolution contrastée de la dette</i>	30
III - Les administrations de sécurité sociale	31
A - <i>L'ensemble des administrations de sécurité sociale</i>	31
B - <i>Les comptes des régimes de sécurité sociale</i>	33
C - <i>L'assurance chômage</i>	36
IV - Les administrations publiques locales	37
A - <i>Les comptes des APUL</i>	37
B - <i>La situation financière des collectivités locales</i>	39
<i>Conclusion</i>	42

	Page
Chapitre III – Premières tendances de l'exercice 2007	43
I - Objectifs et tendances.....	43
A - Des objectifs initiaux représentant une faible amélioration	43
B - Un contexte macro-économique favorable	44
II - Les premiers mois de l'exécution.....	45
A - Une situation incertaine pour l'Etat	46
B - Une tendance à l'aggravation du déficit de la sécurité sociale	48
C - Une amélioration rapide de l'assurance chômage	50
Conclusion.....	50
Deuxième partie : Perspectives des finances publiques.....	53
Chapitre IV – Enjeux à moyen et long termes	55
I - La prochaine programmation pluriannuelle des finances publiques	55
A - Le cadre des engagements européens de la France	55
B - Les enjeux du rééquilibrage des comptes publics	56
C - L'actualisation du programme de stabilité	57
II - Les défis de long terme	59
A - La progression d'ensemble des dépenses liées au vieillessement.....	59
B - Le financement des retraites	60
C - L'accroissement des dépenses de santé.....	61
D - Les charges environnementales	61
Conclusion.....	62
Chapitre V – L'amélioration du pilotage des finances publiques	63
I - Le renforcement des outils du pilotage	63
A - Une programmation pluriannuelle plus opératoire	63
B - Des règles budgétaires renforcées	64
C - L'amélioration des prévisions macro-économiques.....	67
D - Le développement des évaluations.....	69
E - L'amélioration du suivi des engagements.....	71
II - L'amélioration des pratiques budgétaires et financières....	72
A - Un pilotage plus efficace des finances publiques au long du cycle économique	72
B - Une approche patrimoniale des finances publiques	73

	Page
III - La clarification des relations financières entre les acteurs	76
A - Une meilleure articulation entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale	76
B - La rationalisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.....	78
Conclusion.....	79
Chapitre VI – Les actions de fond	81
I - La maîtrise des dépenses de personnel.....	81
A - L'évolution récente des dépenses de personnel	81
B - L'accélération des départs à la retraite	82
C - Les démarches de productivité.....	83
D - La politique salariale.....	84
II - Une meilleure efficacité des interventions de l'Etat.....	85
A - Des masses aux contours mal définis et fluctuants	85
B - La nécessité d'un réexamen d'ensemble	87
C - Le cas des dépenses fiscales	89
III - L'assainissement des finances sociales.....	91
A - La sécurité sociale	91
B - La dépendance	93
IV - L'adaptation des finances locales à de nouveaux enjeux..	93
A - L'extension de la démarche de performance aux collectivités locales	93
B - L'introduction d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	94
C - La valorisation du potentiel d'économies d'échelles attendues de l'intercommunalité.....	95
Conclusion.....	96
Conclusion générale.....	97
<i>Annexes</i>	<i>99</i>
<i>Glossaire</i>	<i>119</i>
Réponse du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique	121

Les travaux dont sont issus ce rapport ont été effectués par :

- Mme Rolande Ruellan et M. Jean Hernandez, conseillers maîtres et présidents de chambre ; MM. François Monier, Patrick Lefas, Jean-Marie Bertrand, Michel Thérond, Christian Martin, Gérard Ganser, Claude Thélot, André Gauron, Jean-Philippe Vachia, conseillers maîtres ; Mmes Pascale des Mazéry, Nathalie Casas et Amélie Oudéa-Castéra et MM. Emmanuel Belluteau, Thierry Vught et Christophe Strassel, conseillers référendaires ; Mmes Christine Baillion, Dominique Girard-Reydet, Florence Legrand et M. Pierre Jaillard, rapporteurs ; Mmes Dominique Muzzi et Perrine Biéchy, assistantes ;
- Ont également été consultés M. Daniel Limodin, conseiller maître en service extraordinaire, M. Louis Vallernaude, président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté, M. Alain Levionnois, président de section, CRC d'Ile de France et M. Paul Hernu, président de section, CRC du Nord-Pas-de-Calais ;
- Le texte du rapport public thématique a été établi par M. Monier, conseiller maître, Mme Amélie Oudéa-Castéra, conseillère référendaire, rapporteurs, ainsi que par M. Denis Morin, conseiller maître, contre-rapporteur, M. Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître, rapporteur général de la Formation interchambres « Exécution du budget et comptes de l'Etat » de la Cour et M. Christian Babusiaux, président de la 1^{ère} chambre et de cette Formation interchambres.

Ce projet de rapport a été adopté par celle-ci le jeudi 7 juin 2007 sous la présidence de M. Babusiaux, en présence de MM. Jean-Marie Bertrand, Patrick Lefas, Daniel Houri, Mme Françoise Saliou, MM. Guy Mayaud, Jacques Tournier, Michel Thérond, Jean-Luc Vialla, Jean-Michel de Mourgues, André Gauron, Jean-Philippe Vachia, Dominique Pannier, conseillers maîtres, et M. Vincent Feller, avocat général.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 12 juin 2007 présidé par M. Séguin, premier président avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des Comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport établi en application de l'article 58-3° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce texte est arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministre du budget des comptes publics et de la fonction publique, et des réponses fournies par ces derniers.

En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Sallois, Babusiaux, Mmes Bazy Malaurie, Cornette, Ruellan, M. Hernandez présidents de chambre, MM. Collinet, Gastinel, Delafosse, Cretin, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Berthet, de Mourgues, Malingre, Paugam, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Thérond, Mme Froment-Meurice, M. Pallot, Mme Bellon, M. Moreau, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Lafaure, Andréani, Dupuy, Morin, Mme Morell, M. Braunstein, Mmes Saliou Françoise, Dayries, MM. Levy, Deconfin, Tournier, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Ténier, Diricq, Couty, Sabbe, Martin (Christian), Valdiguié, Lair, Mme Trupin, MM. Corbin, Ravier, Rabaté, Viveret, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Uguen, Mme Carrère-Gée, M. Zerah, conseillers maîtres, MM. Audouin, Gleizes, Cultiaux, Bille, Zeller, d'Aboville, Limodin, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Feller, avocat général.

Etait présent en qualité de rapporteur et n'a donc pas pris part aux délibérations : Mme Oudéa-Castéra, conseillère référendaire.

Mme Catherine Mayenobe, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 19 juin 2007.

Avant-propos

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ; son dépôt est conjoint à celui du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la LOLF, qui peut donner lieu à un débat au Parlement. Il vise également à nourrir le débat sur l'orientation des finances sociales qui, en application de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), peut être couplé au débat d'orientation budgétaire.

La première partie du rapport analyse les résultats de l'exercice 2006 en les resituant dans une perspective de moyenne période, à la lumière notamment de comparaisons internationales (chapitre I). Cette analyse d'ensemble est complétée et éclairée par des développements propres à chaque catégorie d'administrations publiques : Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale et administrations publiques locales (chapitre II). Afin d'actualiser le plus possible le diagnostic, cette partie comporte enfin des indications sur les tendances observées à l'issue des premiers mois de l'exécution de 2007 (chapitre III).

La seconde partie analyse les enjeux de finances publiques à moyen terme, au regard notamment des engagements européens de la France, et apporte des éclairages sur leurs perspectives à plus long terme (chapitre IV). Au vu de l'ensemble de ses constatations, la Cour formule ensuite des observations et des recommandations qui ont trait à la fois au pilotage des finances publiques (chapitre V) et aux actions de fond pouvant contribuer à leur maîtrise (chapitre VI).

Les développements qui suivent ont été établis en tenant compte des observations que la Cour a formulées notamment dans son *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire*, rendu public le 29 mai 2007, et dans le cadre de ses travaux sur la certification des comptes de l'Etat. Diverses enquêtes spécifiques ont également été menées. Par ailleurs, la Cour a organisé, à l'automne 2006 et au printemps 2007, des journées consacrées à l'impact du cycle économique et aux dépenses publiques, qui lui ont permis de recueillir l'avis d'experts et de responsables des finances publiques, nationaux et internationaux. Enfin, elle a procédé à des auditions, puis assuré la contradiction avec les ministères concernés.

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION DES FINANCES

PUBLIQUES

Chapitre I

Situation d'ensemble à fin 2006

I - Eléments de contexte macro-économique

En 2006, si la croissance du produit intérieur brut¹ (PIB) en volume a été plus dynamique qu'en 2005 (2,0% après 1,7%), elle a été pour la première fois depuis 1994 nettement inférieure à celle de l'Allemagne (2,7%). Elle a également présenté un écart d'ampleur inhabituelle vis-à-vis de la zone euro (2,7%, et 2,9% hors France).

Tableau 1 - Croissance du PIB en volume

<i>En %</i>	Moyenne 1997-2001	2002	2003	2004	2005	2006
France	3,0	1,0	1,1	2,5	1,7	2,0
Allemagne	2,1	0,0	-0,2	1,2	0,9	2,7
Zone euro	2,8	0,9	0,8	2,0	1,4	2,7

Source : INSEE (France) et Commission européenne

La France n'a donc pas autant bénéficié que la plupart de ses voisins de la contribution de la conjoncture à l'amélioration des soldes publics en 2006. Contrairement à la plupart des autres Etats de la zone euro, elle n'a pas pu réviser à la hausse sa prévision de croissance en cours d'année, en dépit d'un environnement international (et particulièrement européen) beaucoup plus porteur que prévu².

1) Le PIB est estimé à 1 792 Md€ en 2006, soit une croissance en valeur de 4,3 %.

2) La loi de finances initiale pour 2006 retenait l'hypothèse d'une croissance moyenne de 1,9% pour la zone euro hors France. La réalisation a été supérieure d'un point.

La consommation des ménages est restée le moteur principal de la croissance française en 2006. Celle-ci est affectée depuis 2003 par la contribution fortement négative des échanges extérieurs³, reflet de pertes de parts de marché à l'exportation et sur le marché intérieur français. Cette évolution, préoccupante sur le plan économique général, a contribué au niveau élevé des recettes fiscales en 2006, la consommation intérieure procurant d'importantes recettes de TVA.

II - Les résultats des administrations publiques⁴

Tableau 2 – Principaux ratios des finances publiques

% du PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit public	-1,5	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,5
Dette publique	56,3	58,2	62,4	64,3	66,2	63,7
Dépenses publiques	51,6	52,6	53,4	53,2	53,7	53,4
Recettes publiques	50,0	49,5	49,2	49,6	50,7	50,8
Prélèvements obligatoires	43,8	43,1	42,9	43,2	43,8	44,2

Source : INSEE (Données définitives jusqu'en 2004, semi-définitives pour 2005 et provisoires pour 2006)

A - Le déficit public

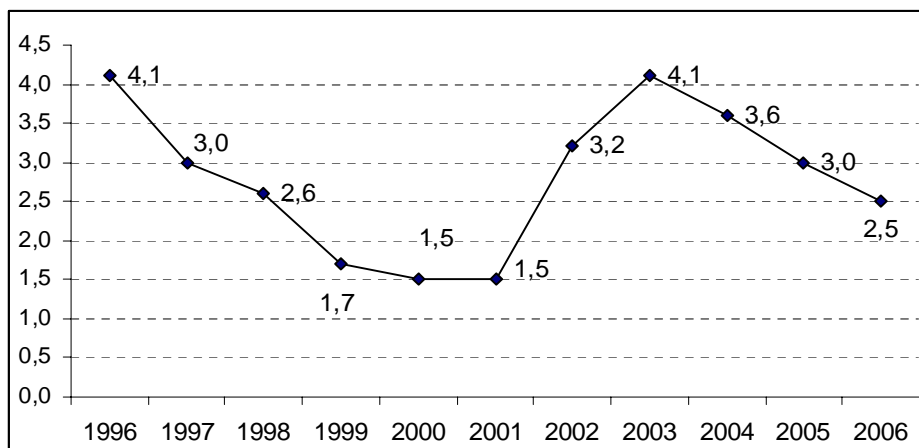
1 - Un déficit ramené à 2,5% du PIB en 2006

Le déficit public a été réduit en 2006 pour la troisième année consécutive. Après avoir atteint 4,1% du PIB en 2003, il ressort (selon les données publiées par l'INSEE le 15 mai 2007) à 45,5 Md€ en 2006, soit 2,5 % du PIB. C'est la première fois depuis 2001 qu'il redevient inférieur au plafond de 3% fixé par le Traité de Maastricht. Cette évolution a conduit le Conseil des ministres des finances de l'Union européenne à clôturer en janvier 2007 la procédure de déficit excessif qui avait été engagée contre la France en janvier 2003.

3) La contribution des échanges extérieurs à la croissance française a été de -0,4 point de PIB en 2006 (après -0,6 point en 2005 et -0,7 point en 2004).

4) Cf. Définitions et périmètre des administrations publiques en annexe I.

5) Le déficit public au sens du Traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (46,4 Md€ en 2006) car il prend en compte les gains (+) ou pertes (-) d'intérêts sur produits dérivés (+0,9 Md€ en 2006).

Graphique 1 : Evolution du déficit public (en % du PIB)

Source : INSEE

En valeur absolue, le déficit public de 2006 est moins élevé que ceux de la période 2002-2005, mais demeure environ deux fois supérieur à celui de 2001 (23,2 Md€). Rapporté au PIB, il est nettement supérieur à ceux de l'Allemagne et de la moyenne de la zone euro (cf. infra-III).

En outre, à 2,5% du PIB, le déficit public n'est revenu qu'au niveau du « solde stabilisant⁶ », c'est-à-dire au niveau permettant uniquement de stabiliser dans la durée le ratio d'endettement (dette publique/PIB) et non de le réduire. La baisse de ce ratio en 2006 a été obtenue par des moyens spécifiques (cf. infra, II-C). La poursuite de cette baisse au cours des prochaines années exigerait donc que le déficit public soit ramené sensiblement en deçà de 2,5% du PIB.

La diminution du déficit en 2006 trouve son origine dans celle du déficit de l'Etat et dans l'amélioration de la capacité de financement des organismes divers d'administration centrale⁷ (ODAC). Elle résulte aussi du redressement de l'assurance chômage, qui a permis de limiter le déficit global des administrations de sécurité sociale (ASSO). A l'inverse, le besoin de financement des administrations publiques locales (APUL) a légèrement augmenté en 2006, comme depuis 2004.

6) Le solde « stabilisant », notion souvent utilisée dans l'analyse des finances publiques, est égal, pour une année N, au produit du ratio d'endettement de l'année N-1 et du taux de croissance du PIB en valeur de l'année N, soit pour 2006 : $66,2\% \times 4,3\% = 2,8\%$. Ce calcul étant très sensible aux fluctuations de la croissance, il est plus significatif de raisonner sur une tendance de moyen terme : pour une croissance de 3,8 % en valeur conforme à la moyenne des dix dernières années, le déficit stabilisant la dette autour de 63-64% du PIB (son niveau à fin 2006) est d'environ 2,4 % du PIB.

7) Cf. définition en annexe I.

Tableau 3 – Capacité (+) ou besoin (-) de financement des APU

	ETAT		ODAC		APUL		ASSO	
	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€
2002	- 3,6	-56,5	0,6	9,1	0,1	2,0	- 0,2	-3,7
2003	- 3,9	-62,2	0,3	4,8	0	0,5	- 0,6	-9,0
2004	- 3,2	-53,0	0,6	9,5	- 0,1	-2,4	- 0,9	-14,6
2005	-3,1	-52,4	0,4	6,9	-0,2	-3,3	-0,2	-2,6
2006	-2,6	-47,5	0,6	11,2	-0,3	-4,6	-0,3	-5,6

Source : INSEE (Données définitives jusqu'en 2004, semi-définitives pour 2005 et provisoires pour 2006)

2 - L'impact des mesures exceptionnelles

Trois mesures exceptionnelles ont contribué à réduire le déficit public en 2006⁸. Une soulte de 2 Md€ a été versée par La Poste (société non financière au sens de la comptabilité nationale) à l'Etablissement public national de financement des retraites de La Poste, qui est un ODAC (cf. annexe V). La modification du calendrier de versement des acomptes d'impôt sur les sociétés intervenue fin 2006 a procuré à l'Etat un supplément de recettes fiscales estimé à 1 Md€. Enfin, la taxation anticipée des plans d'épargne logement a permis à la sécurité sociale d'enregistrer un produit exceptionnel estimé à 2,1 Md€.

Le montant cumulé de ces trois recettes s'établit à 5,1 Md€, soit 0,3 % du PIB. Le déficit public de 2006 serait donc de 2,8% du PIB hors mesures exceptionnelles. En 2005, la contribution de telles mesures à la réduction du déficit avait été supérieure (0,6 % du PIB)⁹ ; l'amélioration du déficit sur un an hors mesures exceptionnelles (-0,8 point de PIB) est donc supérieure à celle résultant des données publiées (-0,5).

3 - Une amélioration encore insuffisante en termes structurels

Selon les estimations de la Commission européenne, le « solde structurel », c'est-à-dire corrigé de l'impact des variations conjoncturelles et des mesures exceptionnelles, s'est amélioré de 0,9 point de PIB en

8) Le choix est fait ici de s'en tenir aux plus notables d'entre elles, en cohérence avec l'approche retenue par la Commission européenne (cf. Prévisions de printemps, mai 2007). D'autres mesures, moins significatives ou qui ont à un degré moindre un caractère « exceptionnel », ont contribué à améliorer le résultat budgétaire de l'Etat en 2006 (cf. chapitre II-I de la présente partie).

9) Soulte des industries électriques et gazières pour 8,4 Md€ et modification du calendrier de versement de l'impôt sur les sociétés pour 2,3 Md€.

2006. A 2,3% du PIB, ce solde demeure toutefois trop élevé pour permettre le maintien du déficit public sous le plafond des 3% du PIB en cas de nouvelle dégradation de la conjoncture¹⁰.

En outre, son amélioration en 2006 résulte pour un tiers (0,3 point de PIB) du dynamisme spontané des prélèvements obligatoires. En particulier, les recettes fiscales de l'Etat ont augmenté à un rythme deux fois supérieur à la tendance de long terme, soit une « élasticité¹¹ » particulièrement élevée. Cet effet d'élasticité n'est pas neutralisé dans le mode actuel de calcul du solde structurel, alors que son caractère « structurel » est loin d'être établi¹².

Depuis 2004, le dynamisme spontané des prélèvements explique la moitié (soit 0,9 point de PIB) de l'amélioration constatée du solde structurel. L'effort de maîtrise des dépenses n'a, lui, compté que pour 0,3 point de PIB dans cette amélioration, c'est-à-dire trois fois moins. La part restante résulte de mesures d'augmentation des prélèvements.

B - Les recettes et les dépenses publiques

1 - Une progression des recettes à nouveau sensible en 2006

Les recettes consolidées des administrations publiques (910,5 Md€ en 2006) ont augmenté de 4,6 % en 2006, après +5,8 % en 2005. En excluant les recettes exceptionnelles, leur croissance sur un an est de 5,3% (après +4,5 % en 2005) pour ces différents exercices.

Exprimées en points de PIB, les recettes (50,8% en 2006) ont progressé au total de 1,6 point depuis 2003, ce qui reflète le relèvement de certains prélèvements sociaux en 2005 mais aussi et surtout l'impact très favorable des élasticités sur toute la période.

Le taux de prélèvements obligatoires (qui rapporte le montant des impôts et cotisations sociales au PIB) a augmenté en 2006 pour la troisième année consécutive, atteignant 44,2%, son plus haut niveau depuis 1999. Sa hausse en 2006 (+0,4 point de PIB) est principalement due à des évolutions spontanées et non à des mesures nouvelles.

10) Les fluctuations de la conjoncture peuvent faire varier le solde public dans des proportions comprises entre 1,5 et 2 points de PIB selon les estimations. Le maintien du déficit public sous les 3% du PIB en période de basse conjoncture exigerait donc que le solde structurel soit maintenu autour de 1 à 1,5 % du PIB.

11) L'élasticité mesure le rapport entre le taux de progression des recettes à périmètre et législation constants et le taux de croissance du PIB. Cf. annexe II.

12) Cf. Chapitre 2 sur les recettes de l'Etat et annexe II.

2 - Une croissance des dépenses qui reste tendanciellement forte

a) Un léger infléchissement en 2006

Les dépenses consolidées des administrations publiques ou « dépenses publiques¹³ » (956,9 Md€ en 2006) ont augmenté à un rythme un peu moins rapide (3,8% en valeur et 2% en volume) qu'en 2005 (4,4% et 2,7% respectivement). Cet infléchissement reflète principalement celui des dépenses d'assurance maladie et la baisse des prestations chômage. A l'inverse, la progression des dépenses locales est restée forte.

La progression en valeur des dépenses publiques ayant été légèrement inférieure à celle de la richesse nationale en 2006 (3,8% contre 4,3%), leur poids exprimé en points de PIB a diminué (53,4% contre 53,7% en 2005). Ce ratio demeure cependant supérieur de 1,8 point à ceux de 2000-2001.

b) La progression des dépenses publiques depuis dix ans

Au total sur dix ans (1996-2006), la progression moyenne des dépenses publiques a atteint 2,2% par an en volume, malgré l'effet modérateur de la baisse des taux d'intérêt sur les charges d'emprunt. La croissance des dépenses primaires (hors intérêts de la dette) a donc été un peu plus forte encore (+2,4% par an en moyenne).

En valeur, la progression des dépenses publiques au cours de ces dix ans a été de 43%. Elle s'explique très largement (à 80%) par la hausse des dépenses de prestations et autres transferts et par celle des dépenses de personnel. Ces deux postes constituent donc des éléments prioritaires d'attention pour l'avenir (cf. partie II, chapitre VI). La contribution des dépenses d'investissement a été nettement plus limitée (7,4%).

Sur la même période de dix ans, la progression des dépenses des administrations publiques locales a été la plus marquée (+61,2%), suivie par celle des administrations de sécurité sociale (+49,2%). Au total, les ASSO ont compté pour environ 40% dans la progression des dépenses des administrations publiques, l'Etat pour 35% et les APUL pour 18%.

Malgré l'infléchissement de 2006, l'augmentation moyenne des dépenses a été plus forte au cours des cinq dernières années (2,6% par an en volume) qu'au cours des cinq précédentes (1,8%). La croissance des dépenses n'a donc manifesté aucune tendance de fond au ralentissement

13) Les dépenses publiques sont inférieures à la somme des dépenses des administrations publiques car elles neutralisent les transferts entre celles-ci.

sur la période récente en dépit des objectifs annoncés¹⁴. Depuis 2000, elle n'a jamais été ramenée deux années de suite au-dessous de la croissance du PIB et les objectifs inscrits dans les programmations pluriannuelles ont donc été largement dépassés. La plupart de nos voisins européens ont enregistré des augmentations sensiblement plus faibles. L'Allemagne est même parvenue à réduire ses dépenses publiques en volume de 0,3 % par an en moyenne depuis 2000.

C - La dette publique

1 - Une dette qui, bien que contenue en 2006, reste très élevée

En 2006, l'augmentation de la dette publique¹⁵ en valeur absolue, très inférieure au montant du déficit public de l'année, a été nettement freinée (+5 Md€, après +69 Md€ en 2005). Elle s'élève au 31 décembre 2006 à 1 142 Md€ (contre 1 137 Md€ un an plus tôt), ce qui représente un montant de 18 000 € par habitant et de 43 500 € par ménage. Il conviendrait également de prendre en considération les dettes de certaines entreprises publiques qui ne sont pas comptabilisées dans la dette publique au sens de Maastricht mais qui, *de facto*, en présentent toutes les caractéristiques : il en va ainsi d'une partie de la dette ferroviaire¹⁶ (22 Md€ environ à fin 2006, soit 1,2 points de PIB), dont la charge d'intérêts et le remboursement sont, en réalité, supportés par le budget de l'Etat, via les subventions annuelles qu'il verse aux deux entreprises.

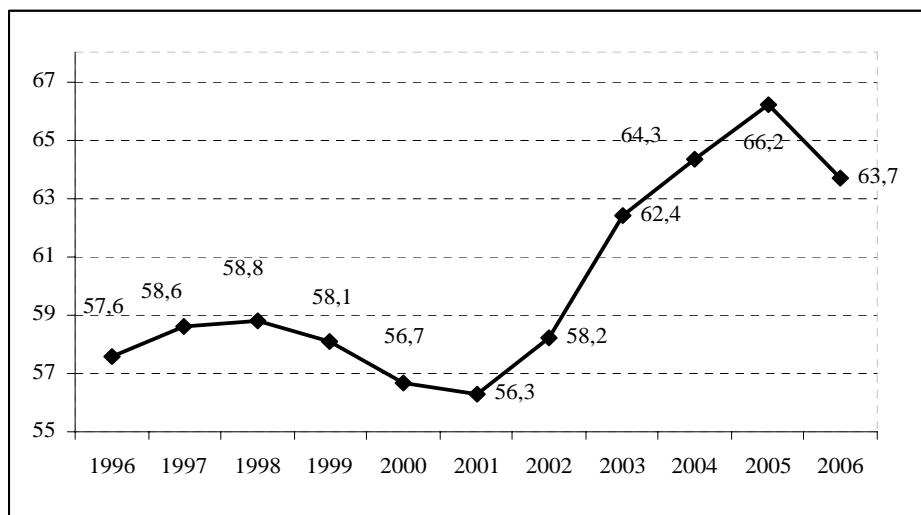
Exprimée en points de PIB, la dette publique (hors dette ferroviaire) a baissé pour la première fois depuis 2001 : elle s'élève à 63,7% à fin 2006, après 66,2% en 2005. Cependant, elle excède encore largement la limite de 60% du PIB prévue par le Traité de Maastricht. Elle reste également supérieure de 6,3 points de PIB à son niveau de 1996. Cela signifie que, sur la période 1996-2006, assimilable à un cycle économique¹⁷, le critère de stabilisation du ratio d'endettement, souvent utilisé pour apprécier la « soutenabilité » de l'évolution des finances publiques, n'a pas été satisfait.

14) Depuis 2000, tous les programmes de stabilité ont retenu des objectifs de progression des dépenses compris entre 0,3% et 1,3% par an en volume.

15) La dette publique au sens du Traité de Maastricht est une dette « brute » (sans déduction des actifs détenus par les administrations publiques), consolidée (dettes entre administrations publiques non comprises) et exprimée en valeur nominale.

16) Portée par Réseau ferré de France (13,6 Md€) et le Service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (8,3 Md€).

17) Cette période, représentative sur le plan économique, couvre une phase d'accélération de la croissance (1996-2000) puis de ralentissement (2001-2003) et des années (2004, 2006) où la croissance a été proche de sa tendance de moyen terme.

Graphique 2 - Evolution de la dette publique (% du PIB)

Source : chiffres : INSEE ; graphique : Cour des comptes.

En outre, malgré la baisse de 2006, le ratio d'endettement français reste supérieur au ratio moyen de l'Union européenne et de l'OCDE (cf. infra, III).

2 - Un ratio d'endettement réduit par des moyens spécifiques

La limitation de l'augmentation de la dette en valeur absolue et sa baisse en points de PIB en 2006 ne résultent pas d'un rééquilibrage des comptes publics¹⁸ mais de deux catégories d'opérations spécifiques.

Les premières sont des cessions d'actifs, dont le produit a été affecté à hauteur de 95% (soit 16,3 Md€) au désendettement.

Les secondes sont des mesures de gestion active de la trésorerie. Elles ont consisté d'une part en une réduction de l'encaisse de précaution de l'Etat, qui a permis à celui-ci de réduire ses émissions de dette à due concurrence. Elles ont visé d'autre part à mutualiser les ressources de trésorerie entre les administrations publiques, afin de limiter leur recours à l'emprunt auprès de sources externes, notamment bancaires. Ces mesures de trésorerie ont permis une réduction de la dette publique à court terme de 30,5 Md€ en 2006. Mais, dans le même temps, la dette à long terme a continué d'augmenter fortement (+35,8 Md€).

¹⁸ La réduction du déficit public, à elle seule, aurait simplement permis de stabiliser le ratio dette/PIB à son niveau de la fin 2005 (cf. supra).

Tableau 6 – Dette publique à court et long termes

<i>En Md€</i>	2005	2006 T1	2006 T2	2006 T3	2006 T4
Dette à court terme*	161,9	156,9	152,5	154,2	131,4
Dette à long terme**	974,9	988,1	989,3	998,8	1010,7
Dette publique totale	1 136,8	1145,0	1141,8	1153,0	1142,2

* Dépôts et titres et crédits à court terme ** Titres et crédits à long terme

Source : INSEE

75% de la baisse de la dette à court terme a été obtenue sur le seul quatrième trimestre de 2006. Deux opérations particulières ont été réalisées en toute fin d'année à la demande du ministre de l'économie et des finances. D'une part, la Caisse de la dette publique a souscrit à un programme de billets de trésorerie émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour un montant de 5 Md€ sur la période du 28 décembre 2006 au 12 janvier 2007. D'autre part, les disponibilités de trésorerie du Fonds de réserve des retraites ont été placées à hauteur de 2 Md€ en titres d'Etat entre le 8 décembre 2006 et le 15 janvier 2007, dans le seul but de permettre une réduction de la dette publique au sens de Maastricht juste avant la clôture des comptes annuels.

3 - Les limites de la stratégie de désendettement en 2006

Les mesures prises en 2006 pour réduire le ratio d'endettement ne sont pas durablement reproductibles et ne constituent donc pas une voie structurelle de désendettement : les cessions ont atteint un montant exceptionnel en 2006 et le potentiel d'actifs cessibles n'est pas illimité ; quant aux mesures d'optimisation de la trésorerie, elles ont produit l'essentiel de leurs effets potentiels en 2006.

De surcroît, ces mesures n'améliorent en rien la situation patrimoniale des administrations publiques, puisqu'à la diminution de leurs passifs (la dette) correspond une réduction équivalente de leurs actifs (les titres de participations et les disponibilités de trésorerie).

Enfin, si la réduction du « matelas » de trésorerie de l'Etat est souhaitable dès lors qu'elle vise à éviter les émissions injustifiées de dette à court terme et à alléger ses charges d'intérêt, cette orientation ne doit pas conduire à des tensions excessives sur les liquidités du Trésor. Celles-ci auraient en effet pour conséquence de contraindre l'Etat à des refinancements ponctuels à très court terme, qui pourraient avoir un coût net pour les finances publiques contrairement à l'objectif recherché¹⁹.

19) Le Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi a pris des dispositions pour faire face au risque de liquidités.

4 - Des évolutions contrastées selon les administrations

En 2006, l'Etat, principal concerné par les opérations qui viennent d'être décrites, est parvenu à réduire légèrement sa dette (-2,4 Md€) malgré la persistance d'un déficit élevé. A l'inverse, l'endettement des administrations publiques locales et celui des administrations de sécurité sociale ont continué à augmenter rapidement.

Si l'on raisonne en termes de poids dans la dette publique totale, la dette de l'Etat reste prépondérante (77,4% à fin 2006) ; celle des APUL dépasse à nouveau 11% et la « dette sociale », définie comme la somme de la dette des ASSO et de celle portée par la CADES, représente pour la première fois plus de 10% de la dette publique totale.

Tableau 7 – Poids des administrations dans la dette publique totale

En %	ETAT	ODAC (hors CADES)	APUL	ASSO + CADES = « dette sociale »
2002	81,4%	1,7%	11,7%	5,1%
2004	78,5%	2,0%	10,6%	8,9%
2006	77,4%	1,3%	11,1%	10,1%

Source : INSEE, DGCP ; tableau : Cour des comptes

5 - Une dette qui continue à financer des dépenses courantes

L'endettement n'est pas contestable en soi s'il permet de financer des investissements directement ou indirectement productifs de richesses ; il en va autrement s'il conduit à couvrir des dépenses de fonctionnement ou de transferts, voire la charge de la dette elle-même.

Or notre pays se caractérise par une situation dans laquelle la dette a souvent comme contrepartie – à l'exception, pour l'essentiel, de celle contractée par les administrations publiques locales – ce second ensemble de dépenses. Cela est vrai en particulier pour la « dette sociale », qui finance quasi-exclusivement des prestations sociales et qui a encore augmenté en 2006 de plus de 10 Md€, dépassant 120 Md€. Cette situation ne se retrouve dans aucun autre pays européen.

6 - Une évolution différenciée des charges d'intérêt

Les charges d'intérêt des administrations publiques se sont élevées à 46 Md€ en 2006 (+1,1 %). Cette faible progression recouvre une légère baisse pour l'Etat, mais des hausses pour les APUL et les ASSO.

Après une baisse quasi-ininterrompue des taux d'intérêt entre 2000 et 2005, l'année 2006 a été marquée par leur remontée, engagée fin 2005.

Celle-ci porte principalement sur les taux courts. Elle s'est accélérée dans les premiers mois de 2007.

Tableau 8 : Evolution des taux d'intérêt en zone euro

<i>En %</i>	2004	2005	2006	Mai 2007	Variation de 2005 à 2006	Variation entre 2006 et mai 2007
Taux au jour le jour	2,05	2,09	2,83	3,79	+ 0,74 %	+ 0,96 %
Taux à 3 mois	2,11	2,18	3,08	4,07	+ 0,90 %	+ 0,99 %
Rendement emprunts publics à 10 ans	4,14	3,44	3,86	4,34	+ 0,42 %	+ 0,48%

Source : Banque de France

L'incidence de la remontée des taux sur les charges d'intérêt des administrations publiques a été limitée en 2006 car elle a peu joué sur la dette de l'Etat²⁰, la plus importante en montant. La sécurité sociale, dont le financement repose très largement sur des instruments de court terme et dont la dette s'est accrue, a été plus touchée (cf. chapitre II, III).

III - Les comparaisons internationales²¹

L'amélioration des principaux agrégats de finances publiques en 2006 s'est accompagnée, sur plusieurs points importants, d'une dégradation de la situation de la France par rapport à celle de ses principaux partenaires, en particulier l'Allemagne.

A - Evolution comparée des soldes

1 - Soldes publics

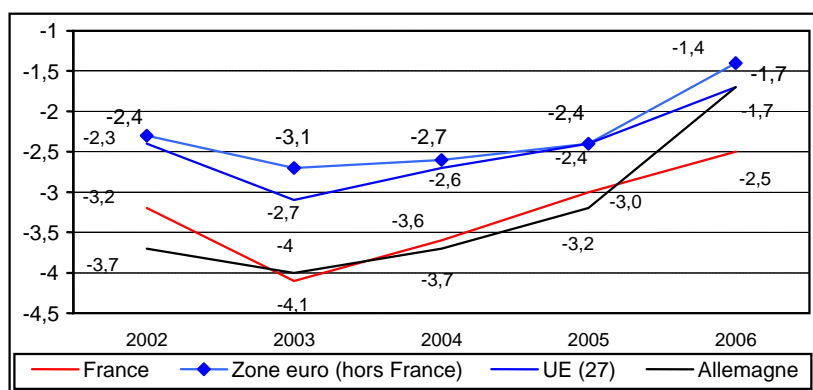
Si la France a réduit son déficit public de 0,5 point de PIB en 2006, l'amélioration du solde public a été en moyenne de 1 point dans les autres pays de la zone euro et de 0,7 point dans l'Union européenne (UE) à 27 Etats membres. Le redressement constaté en Allemagne a été plus important encore (-1,5 point). L'année 2006 a marqué ainsi la fin du relatif parallélisme d'évolution constaté depuis 2002 entre la France et l'Allemagne et l'écart entre la situation française et les moyennes communautaires s'est accentué (1,1 point contre 0,6 en 2005 par rapport

20) En raison à la fois de la structure de cette dette et de sa diminution en 2006.

21) Le détail des données comparatives européennes est fourni en annexe VI. Il a été tenu compte, pour la France, des données publiées par l'INSEE le 15 mai 2007.

aux autres pays de la zone euro notamment). Onze Etats membres de l'UE (dont six au sein de la zone euro) ont retrouvé ou consolidé en 2006 une situation d'excédent public.

Graphique 3 – Evolution comparée du solde public (% du PIB)

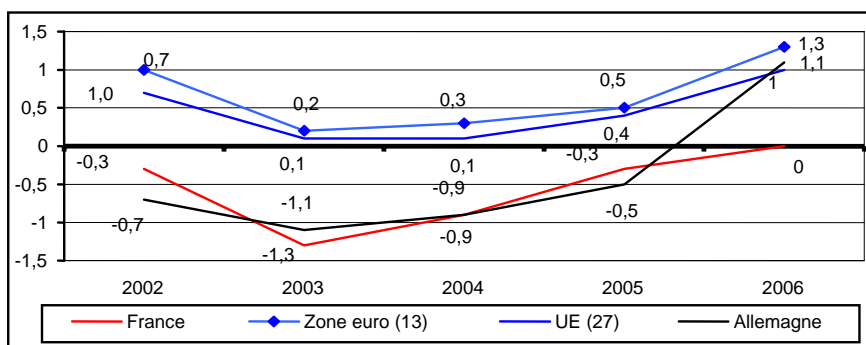


Source : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes.

2 - Soldes primaires

La France a ramené son solde primaire (hors charges d'intérêt) à l'équilibre en 2006 pour la première fois depuis 2001. Mais, dans le même temps, tous les autres Etats de la zone euro (à la seule exception du Portugal) sont parvenus à enregistrer des excédents primaires, parfois importants. L'Allemagne, notamment, est passée d'un déficit primaire de 0,5 point de PIB en 2005 à un excédent de 1,1 point en 2006. Comme pour le solde public, l'écart s'est donc accru par rapport à ce pays et aux différentes moyennes communautaires en 2006.

Graphique 4 - Evolution des soldes primaires (% du PIB)

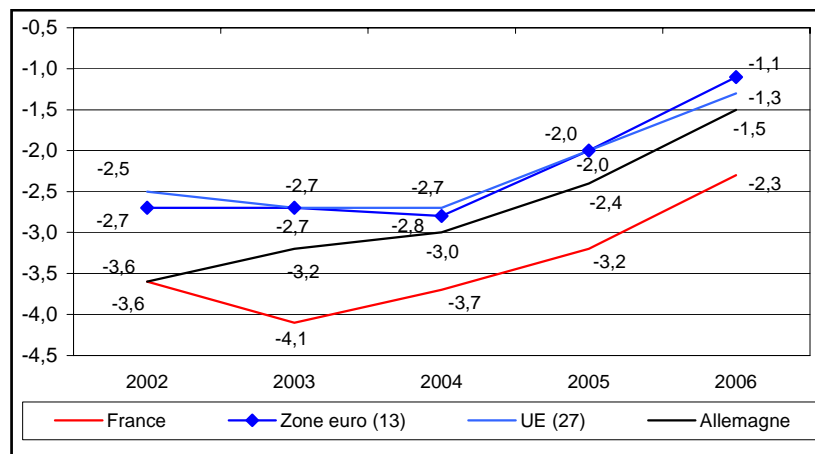


Source : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes.

3 - Soldes structurels

L'amélioration du solde structurel²² constatée en 2006 dans le cas français (0,9 point de PIB) a été égale à celles qui ont été observées en Allemagne et dans la zone euro. La France, comme l'an dernier, a toutefois enregistré en la matière l'un des quatre soldes les moins favorables de la zone euro (avant l'Italie, le Portugal et la Grèce). Le niveau de son solde structurel (-2,3 points de PIB en 2006) reste éloigné du solde allemand (-1,5) et du solde moyen de la zone euro (-1,1).

Graphique 5 – Soldes corrigés des variations cycliques (2002-2003) puis structurels (2004-2006) (en points de PIB)



Source : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes.

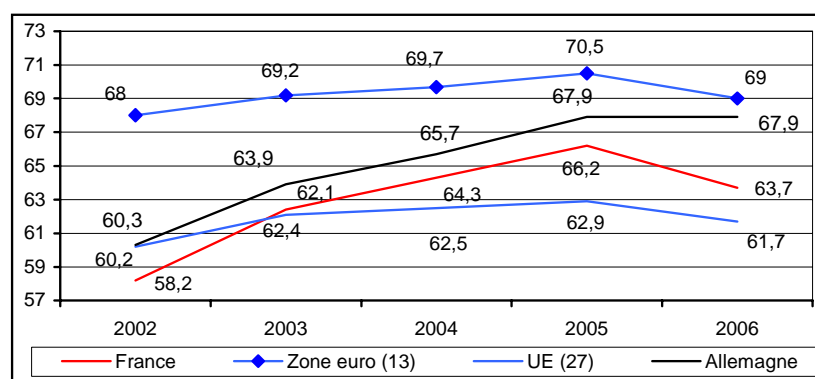
B - Evolution comparée des ratios d'endettement

Après quatre années de hausse, le ratio d'endettement français a connu en 2006 une baisse au moyen des opérations déjà évoquées. Malgré une réduction plus forte du déficit public en Allemagne, le ratio d'endettement de ce pays est resté inchangé en 2006 à 67,9 % du PIB. La réduction moyenne de ce ratio en zone euro (-1,5 point de PIB) a été plus faible que dans le cas français (-2,5 points). Au total, la France est donc passée du 5^{ème} au 6^{ème} rang des Etats les plus endettés de la zone euro. L'amélioration enregistrée par certains Etats de cette zone a été cependant plus forte qu'en France (4 à 6 points de PIB pour la Belgique et les Pays Bas).

22) C'est-à-dire corrigé des variations cycliques et, depuis 2004, des mesures exceptionnelles.

De façon plus générale, une nette différence d'évolution demeure entre deux groupes d'Etats : d'un côté, les plus endettés – dont le ratio d'endettement ne baisse le plus souvent qu'assez lentement²³ (Grèce, Allemagne), sauf en cas de recours à des cessions d'actifs ou à d'autres mesures patrimoniales (France), voire a connu, en 2006, de nouvelles poussées à la hausse (Italie, Portugal) ; de l'autre, les Etats les moins endettés (ratio d'endettement inférieur à 60 % du PIB) dont les ratios, sauf exceptions (Royaume Uni notamment), connaissent le plus souvent des baisses plus rapides. Les marges de manœuvre se renforcent donc encore dans les Etats où elles étaient déjà les plus importantes tandis qu'elles restent limitées dans les Etats, comme la France, dont la situation des finances publiques n'est pas encore assainie.

Graphique 6 - Evolution de la dette publique (en % du PIB)



Source : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes

Parmi les membres de l'OCDE, seules en Europe l'Italie, la Grèce et la Belgique ont des taux d'« engagements financiers bruts »²⁴ supérieurs à celui de la France (75,3 % du PIB). Hors Europe, les Etats-Unis (60,9 %) ont un moindre taux d'engagements bruts (en dépit d'une norme comptable moins favorable)²⁵ et les autres Etats les plus comparables à la France, à l'exception du Japon, présentent tous des taux inférieurs, voire très inférieurs au sien.

23) La Belgique fait exception, avec une dette élevée mais diminuant rapidement.

24) C'est-à-dire la dette au sens de l'OCDE, qui inclut l'ensemble des passifs (consolidés entre APU lorsque les données le permettent), y compris les « autres comptes à recevoir » exclus du calcul maastrichtien, exprimés en valeur de marché.

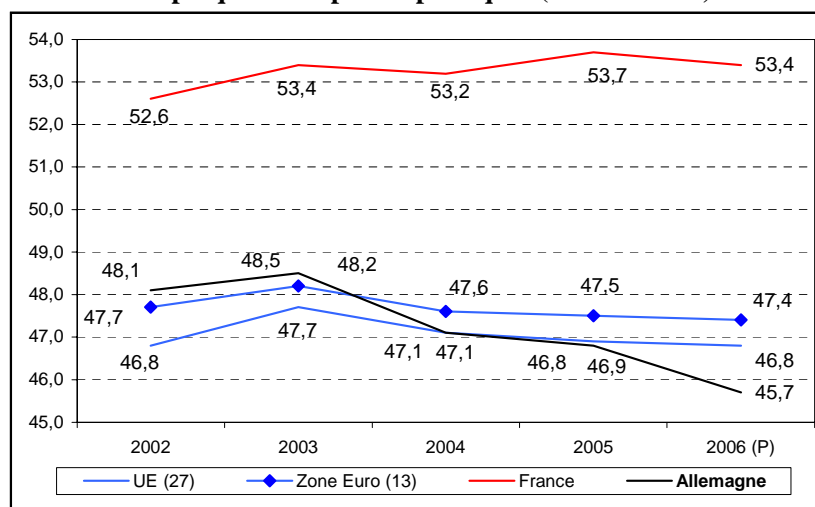
25) Leurs « engagements bruts » incluent la partie provisionnée de leurs engagements de retraite.

C - Les dépenses et les recettes publiques

La décroissance du ratio de dépenses publiques observée en France en 2006 (-0,3 point de PIB) est supérieure à celle qui, en moyenne, a été constatée au sein de la zone euro et de l'ensemble de l'UE (-0,1 point de PIB dans les deux cas), alors que l'écart s'était creusé de manière quasi-ininterrompue depuis près de quinze ans entre la France et la moyenne des Etats de l'actuelle zone euro²⁶.

Le ratio français reste néanmoins supérieur de 6 points de PIB au ratio moyen de la zone euro et demeure, comme depuis 1998, le plus élevé de celle-ci. Par rapport à l'Allemagne, dont la croissance économique a pourtant été le plus souvent inférieure à celle de la France sur la période considérée, l'écart a même continué à s'accroître : alors qu'il était de 4,5 points en 2002 et de 6,9 points en 2005, il a atteint 7,7 points en 2006.

Graphique 7 : Dépenses publiques (en % du PIB)



Source : Eurostat, graphique : Cour des comptes.

26) Selon les données de l'OCDE (Annexe statistique des prévisions économiques de printemps 2007, tableau n°25), cet écart était limité à 1,7 points de PIB en 1992, avant d'atteindre plus de 3 points entre 1994 et 1996, plus de 4 entre 1997 et 2001, plus de 5 entre 2002 et 2004 et, finalement, plus de 6 en 2005 et 2006.

Les ratios danois et suédois ont longtemps été les deux plus élevés de l'UE et de l'OCDE. Le ratio français dépasse le premier depuis 2005 et il est passé de 91,5 à 96,4 % du second entre 2002 et 2006.

Le niveau des dépenses publiques exprimé en points de PIB est un indicateur « à utiliser avec beaucoup de prudence, car sa signification dépend d'un grand nombre de facteurs qui n'ont pas tous les mêmes incidences »²⁷. Sans porter de jugement sur le niveau en soi de ces dépenses, qui constitue le reflet des missions que la volonté politique a choisi de confier aux administrations publiques, la Cour souligne que le niveau plus élevé des dépenses publiques en France nécessite d'examiner avec encore plus d'attention leur efficacité. Elle ne peut, d'autre part, qu'appeler l'attention sur les risques qu'il y a, d'une façon de plus en plus isolée en Europe, à laisser cheminer de pair d'un côté des dépenses publiques nettement plus élevées que dans la quasi-totalité des Etats voisins et, de l'autre, des soldes publics toujours déficitaires ainsi que des charges d'intérêt toujours intégralement financées par l'emprunt²⁸.

Les comparaisons en matière de recettes publiques sont aussi délicates à opérer qu'en matière de dépenses, car en sus des limites statistiques²⁹, le niveau des recettes ne peut s'interpréter, dans chaque Etat, qu'au regard du montant des dépenses à financer et donc du solde, positif ou négatif, des comptes publics. Toutefois, si l'on exprime les recettes et les dépenses en points de PIB, on constate qu'au sein de l'UE la France n'a jamais occupé en matière de recettes un rang aussi élevé qu'en matière de dépenses. En 2006, le ratio de recettes français (50,8%) reste très inférieur à celui de la Suède (57,5), du Danemark (55,1) et de la Finlande (52,3). L'écart avec la moyenne de la zone euro est également moins élevé en matière de recettes (5,3 points) qu'en matière de dépenses (6 points).

La prolongation durable de tels écarts a entraîné une croissance de l'endettement public français (et notamment d'une dette sociale sans équivalent dans les autres Etats) tandis que des baisses, parfois importantes, intervenaient dans la majorité des autres Etats membres. La France ne pourra durablement différer le moment de rééquilibrer, comme l'ont fait la plupart de ses voisins, dans un sens ou dans l'autre, les dépenses de ses administrations publiques et leurs recettes.

27) Cf. Cour des comptes, Rapport préliminaire 2005, page 34.

28) A l'exception de la Hongrie, dont la situation n'est pas la plus comparable à celle de la France, les Etats de l'UE dont le niveau de dépenses publiques exprimé en points de PIB est le plus élevé (Suède, Danemark) sont tous en situation d'excédent public depuis plusieurs années et, dans tous les cas, leur excédent primaire dépasse le montant des intérêts de la dette publiques. Cf. annexe VI-8.

29) Les seules données régulièrement publiées par la Commission et l'OCDE portent, pour des raisons de comparabilité, sur le montant global des recettes publiques qui inclut la totalité des recettes fiscales et non fiscales, courantes et exceptionnelles.

CONCLUSION

Le déficit public français a été réduit en 2006 pour la troisième année consécutive et redevient inférieur à 3 % du PIB pour la première fois depuis 2001. A 2,5 % du PIB (2,8% hors mesures exceptionnelles), il se situe néanmoins à un niveau qui permet uniquement de ne plus accroître le ratio d'endettement (dette/PIB) et non de le réduire. En outre, le déficit reste trop élevé en termes structurels pour garantir le maintien du déficit sous les 3% en cas de dégradation de la conjoncture.

Depuis 2003, la progression des recettes, qui explique très largement la réduction du déficit public, reflète des décisions de hausse de prélèvements sociaux en 2005 mais surtout une évolution spontanée des recettes fiscales sensiblement plus rapide que celle du PIB et dont le caractère durable n'est pas assuré. Malgré un infléchissement en 2006, la croissance des dépenses publiques n'a jamais été ramenée durablement en-dessous de celle du PIB et les objectifs annoncés dans les programmations pluriannuelles ont donc été constamment dépassés.

Le ratio d'endettement (dette publique/PIB) a été réduit en 2006 pour la première fois depuis 2001. Mais cette baisse (de 66,2 % du PIB à fin 2005 à 63,7 % à fin 2006) ne traduit pas un rééquilibrage des comptes publics. Elle a été obtenue grâce à des cessions d'actifs et à des mesures de trésorerie qui ne pourront plus être utilisés au même degré en 2007 et dans les prochaines années. En outre, la dette publique excède encore largement le plafond de 60% du PIB prévu par le Traité de Maastricht et reste également supérieure de plus de sept points à son niveau de 2001.

L'orientation favorable des principaux agrégats de finances publiques en 2006 s'est accompagnée sur plusieurs points importants d'une dégradation de la situation relative de la France au sein de la zone euro. La réduction du déficit public français en 2006 (-0,5 point de PIB) est nettement inférieure à celle observée en Allemagne (-1,5 point) et dans la zone euro (-0,9 point). La France est parmi les rares Etats-membres dont le déficit reste supérieur à 2 points de PIB en termes structurels. Elle est, avec le Portugal, l'un des deux Etats de la zone euro à ne pas avoir couvert en 2006, par son solde primaire, une partie au moins de ses charges d'intérêt. A l'inverse, l'Allemagne, a rétabli en 2006 un excédent primaire correspondant à 40% environ des charges d'intérêt qu'elle a à couvrir au titre de sa dette publique.

Du fait de la modestie et de la lenteur du rééquilibrage des comptes publics en France, la situation de ces derniers limite les marges de manœuvre budgétaires et fiscales de notre pays, alors qu'une situation inverse s'installe chez un nombre croissant de nos partenaires européens.

Chapitre II

Situation des administrations à fin 2006

Au-delà du constat global sur la situation des finances publiques, un examen par catégorie d'administrations publiques permet d'aller plus avant dans le diagnostic à fin 2006.

I - L'Etat

A - Les différents types de soldes

L'année 2006, conformément à la LOLF, a marqué l'entrée en vigueur de la nouvelle comptabilité générale de l'Etat. Son résultat financier peut désormais s'apprécier selon trois systèmes de comptes :

- le solde d'exécution de la loi de finances en comptabilité budgétaire, calculé sur la base des encaissements et décaissements de l'exercice³⁰ ;
- le résultat patrimonial de l'Etat en comptabilité générale, calculé sur la base des droits et obligations constatés au cours de l'exercice indépendamment des encaissements et décaissements intervenus (comptabilité dite d'exercice) ;
- le besoin de financement de l'Etat en comptabilité nationale, calculé conformément aux conventions du système européen de comptabilité nationale et très proche du déficit au sens du Traité de Maastricht.

30) A ce résultat budgétaire est associé un résultat en trésorerie sous la forme d'un tableau de financement présentant les ressources et les charges de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'année correspondante (art. 37-II de la LOLF).

Ces différences se traduisent par d'importants écarts entre les trois types de résultats : en 2006, selon les données publiées, le solde d'exécution budgétaire a été de -39,0 Md€³¹, le résultat patrimonial de -31,6 Md€ et le besoin de financement de 47,5 Md€, pour un déficit au sens de Maastricht de 47,0 Md€³². Dans les développements qui suivent, l'analyse en termes de solde budgétaire est privilégiée car elle sert traditionnellement de référence dans les débats budgétaires³³.

B - Le résultat budgétaire

1 - Un déficit réduit en 2006 mais qui reste de 13% des dépenses

À fin 2006, le solde d'exécution du budget de l'Etat s'est élevé à -39,0 Md€. Sans la dépense imputée sur l'exercice 2006 au titre de la régularisation du calendrier du règlement des pensions des agents civils et militaires de l'Etat (3,3 Md€), il se serait établi à 35,7 Md€. Ce dernier montant est privilégié dans ce qui suit car il est plus représentatif du résultat budgétaire de l'Etat dans une approche de moyen terme.

Ce déficit est inférieur de 11,3 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale pour 2006 et de 7,8 Md€ à celui de 2005. La quasi-stabilité en volume des dépenses nettes du budget général a contribué à cette amélioration, mais celle-ci tient surtout à la forte progression des recettes fiscales de l'Etat à périmètre et législation constants. Conformément à l'article 51 de la LFI pour 2006, les importants surplus de recettes fiscales constatés en cours d'exercice ont été intégralement affectés à la réduction du déficit.

Après la très forte dégradation des années 2002-2003 et le maintien du déficit budgétaire au-delà de 43 Md€ en 2004-2005, le déficit retrouve en 2006 un niveau comparable à ceux de 2000-2001. Il n'en demeure pas moins le reflet d'un déséquilibre prononcé et persistant entre les dépenses et les recettes de l'Etat. Il représente encore 13% des dépenses nettes du budget général, soit l'équivalent de plus d'un mois et demi de dépenses.

31) Y compris opérations avec le Fonds monétaire international et le fonds de stabilisation des changes et la régularisation du calendrier de versement des pensions (cf. infra).

32) La différence de 0,5 Md€ s'explique par les gains d'intérêts sur produits dérivés.

33) L'annexe III présente l'articulation de ce solde avec le besoin de financement au sens de la comptabilité nationale et le déficit maastrichtien.

En outre, si pour la première fois depuis 2001, l'Etat a enregistré un solde primaire (hors charges d'intérêt de la dette) proche de l'équilibre – ce qui signifie que ses charges courantes n'ont pas été financées par de nouveaux emprunts – ses recettes ne sont toujours pas suffisantes pour payer une partie au moins des intérêts de la dette.

2 - Eléments ayant ponctuellement contribué à minorer le déficit

Comme la Cour l'a établi dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, publié le 29 mai 2007, quatre séries d'éléments ont contribué à minorer le déficit de l'Etat en 2006.

Des dépenses n'ont pas été comptabilisées bien que payées en 2006, pour un total de 531 M€, non compris les rachats de dettes³⁴. L'encaissement de certaines recettes qui n'aurait dû intervenir qu'en 2006, a été anticipé pour 1,15 Md€³⁵. Le solde excédentaire de trésorerie de l'Etat dans les comptes de plusieurs opérateurs publics a été mobilisé à hauteur de 4,7 Md€ (soit 1,2 Md€ de plus qu'en 2005). Enfin, la fin de l'année 2006 a été marquée par d'importants arriérés de paiement³⁶.

Le montant de ces arriérés ne peut être estimé avec précision : la plupart des services de l'Etat ne sont pas en mesure d'indiquer le montant précis des sommes impayées et les éléments de comptabilité budgétaire disponibles ne peuvent être que très imparfaitement rapprochés de ceux de comptabilité générale, comme la Cour l'a montré dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006 et dans ses travaux sur la certification. Plusieurs éléments concourent cependant à montrer que le montant des dépenses reportées sur l'exercice suivant a augmenté en 2006. C'est le cas notamment des dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, qui se sont accrues de près d'1 Md€ entre 2005 et 2006, passant de 8,2 à 9,1 Md€³⁷.

Sans remettre en cause le constat d'une amélioration des finances de l'Etat par rapport à 2005, ces divers éléments conduisent à en

34) Primes d'épargne logement (495 M€) et dépenses financées par le CNASEA (36 M€). Le montant des rachats de dettes n'est pas connu en comptabilité budgétaire à la date du présent rapport ; il est évalué, en comptabilité générale, à 99 M€ pour 2006.

35) Anticipation de l'acompte d'IS pour 1 Md€ et des redevances de fréquences radio-électriques pour 150 M€

36) C'est-à-dire de paiements non intervenus dans les délais réglementaires et, de ce fait, non comptabilisés au titre de l'exercice 2006 en comptabilité budgétaire.

37) Cette forte augmentation des dettes de l'Etat résulte pour l'essentiel de l'insuffisance des dotations initiales (sous-budgétisations) ; s'y est rajoutée en 2006 une sous-exécution du budget, du fait du non-respect par le ministère de l'emploi d'une importance échéance relative aux exonérations de cotisations.

relativiser l'ampleur. L'incertitude relative au montant des dépenses reportées d'une année sur l'autre devra impérativement être levée à l'avenir, ce qui implique d'engager sans tarder les travaux nécessaires à la fiabilisation de l'information budgétaire et comptable sur ce point.

C - Les recettes et les dépenses

Les dépenses et les recettes de l'Etat ont connu d'importantes modifications de périmètre en 2006. La principale résulte de l'affectation directe à la sécurité sociale, depuis le 1^{er} janvier 2006, d'un panier d'impôts pour le financement des allègements généraux de charges sociales, en substitution de dotations budgétaires, qui a eu pour effet de minorer tant les recettes de l'Etat que ses dépenses de 19,7 Md€

1 - Une forte progression des recettes à périmètre constant

En 2006, les recettes fiscales nettes de l'Etat se sont élevées à 267,9 Md€, en baisse de 1,4 % par rapport à 2005. A législation et périmètre constants, elles ont en revanche augmenté de 8,3 %.

Le dynamisme des recettes fiscales nettes a été mal anticipé en 2006 : elles ont été supérieures de 10,2 Md€ aux prévisions de loi de finances initiale et de 5,3 Md€ à celles de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006³⁸. L'écart entre les prévisions de recettes fiscales et les réalisations a été en 2006 le plus important constaté depuis 2002.

Tableau 9 - Ecart entre les recettes fiscales nettes de l'Etat et les prévisions des LFI

<i>En Md€</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ecart	-3,9	-10,5	-8,9	+9,4	-0,5	+10,2

Source : Direction du budget

La forte élasticité des recettes fiscales nettes de l'Etat, qui explique les surplus constatés en 2006, est observée pour la troisième année consécutive (1,7 en 2004, 1,5 en 2005, 2,0 en 2006). Historiquement, les fortes élasticités ont été associées à des périodes de croissance soutenue (fin des années 80, années 1999-2001). La particularité de la situation actuelle est de conjuguer une croissance moyenne (2,1 % en moyenne sur les trois dernières années) et une élasticité très élevée. Elle a trois explications principales : le rôle prépondérant de la demande intérieure, qui entraîne des surplus de TVA ; les résultats très élevés en 2006 des sociétés du secteur financier et de l'énergie, qui ont largement contribué

38) Par rapport à la LFI, les plus-values portent principalement sur l'impôt sur les sociétés (+6,4 Md€), la TVA (+1,4 Md€) et l'impôt sur le revenu (+1,1 Md€).

au dynamisme de l'impôt sur les sociétés (+15% pour la troisième année consécutive) ; la forte hausse des prix des actifs financiers et immobiliers, qui se retrouve dans les impôts assis sur les revenus du capital et les plus-values (IR, CSG, droits de mutation, ISF).

L'écart constaté par rapport aux prévisions en 2006 a porté pour les deux tiers sur l'impôt sur les sociétés (+6,4 Md€). En même temps qu'il a gagné en importance (sa part dans le total des recettes fiscales nettes est passée de 15% à 17,8% de 2005 à 2006), cet impôt est devenu plus volatil et donc plus difficile à prévoir : d'une part, il est de plus en plus sensible à la conjoncture internationale ; d'autre part, la réforme du système des acomptes en 2005 et 2006 a renforcé la corrélation entre son produit et les résultats de l'année. De ce fait, le produit de l'IS sera plus rapidement affecté par un retournement de cycle, ce qui peut constituer un élément de fragilité pour les finances de l'Etat à l'avenir.

2 - Les dépenses de l'Etat

Les dépenses nettes du budget général se sont élevées à 272,8 Md€ en 2006, en diminution de 7,2 % par rapport à 2005. A périmètre constant, elles ont augmenté de 1,9% en valeur, soit une quasi-stabilité en volume (+0,1%). L'objectif « zéro volume » inscrit dans la LFI pour 2006 a donc été presque respecté.

Tableau 10 : Evolution des dépenses nettes du budget général

	Montant en Md€		Variation en %	
	2005	2006	2005	2006
Dépenses nettes à périmètre courant	294,2	272,8	+2,0%	-7,2%
Dépenses nettes à périmètre constant	277,5	282,9	+2,2%	+1,9%

Source : Cour des comptes

Cependant, la norme actuelle laisse de côté plusieurs éléments qui constituent des dépenses de l'Etat ou sont d'une nature très proche. Il en est ainsi des dépenses financées au moyen de ressources extrabudgétaires, des opérations des comptes spéciaux dotés de crédits en loi de finances, d'une partie des taxes affectées (hors secteur social et formation professionnelle), des remboursements et dégrèvements s'inscrivant dans le cadre de politiques publiques ou encore des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales³⁹. Sur le périmètre le plus large prenant en compte ces divers éléments, les dépenses de l'Etat atteignent près de

39) Cf. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006 (p.32 sq) pour une analyse approfondie.

520 Md€ en 2006 et progressent de 6,2 % par rapport à 2005 (soit +4,3 % en volume).

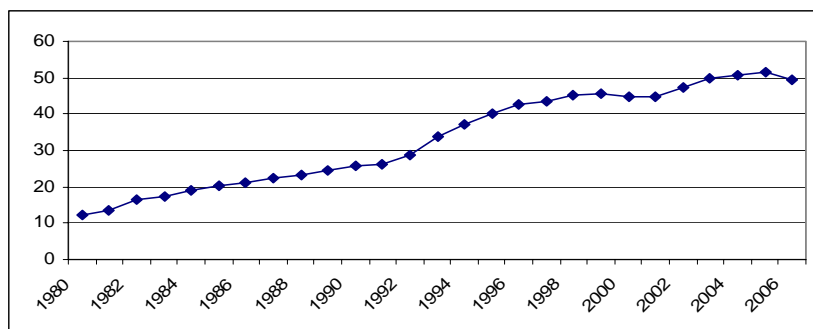
Cette analyse montre que la norme actuelle, en raison de son périmètre étroit, n'exerce pas réellement l'effet modérateur qui en est attendu sur les dépenses de l'Etat.

D - La dette de l'Etat

1 - Une première réduction de la dette brute depuis 1980

La dette de l'Etat au sens du traité de Maastricht a diminué de 2,4 Md€ en 2006, pour s'établir à 883,9 Md€, en dépit de la persistance d'un déficit important. La baisse de son ratio d'endettement atteint l'équivalent de 2,3 points de PIB, une évolution qui contraste avec la hausse quasi-ininterrompue observée depuis 1980. Ce ratio, 49,3% du PIB à fin 2006, reste néanmoins supérieur de 6,7 points à ce qu'il était dix ans plus tôt.

Graphique 9 : Evolution de la dette de l'Etat (% du PIB)



Source : données : INSEE ; graphique : Cour des comptes

2 - Une baisse obtenue par des moyens spécifiques

La baisse de la dette de l'Etat en 2006 a été obtenue par des mesures de gestion active de sa trésorerie déjà évoquées (cf. chapitre I-II-C) et par des cessions d'actifs.

Le produit des cessions comptabilisé en recettes du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » a été exceptionnellement élevé en 2006 (17,2 Md€), et le plus fort depuis la première vague de privatisations de 1986. Les principales opérations ont porté sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, cédées dans leur intégralité pour un montant total de 14,8 Md€, et sur Alstom (vente de la

participation de l'Etat acquise en 2004) et Aéroports de Paris (ouverture du capital) pour un total d'environ 2 Md€

Le montant des cessions d'actifs a régulièrement augmenté depuis 2003 et, en cumulé, il dépasse 40 Md€ depuis 2002.

Tableau 11 - Cessions d'actifs financiers de l'Etat (Md€)

2002	2003	2004	2005	2006
6,1	2,5	5,6	10,0	17,2

Source : Agence des participations de l'Etat ; tableau : Cour des comptes

3 - L'évolution de la « dette nette » de l'Etat

La « dette nette » de l'Etat (entendue comme la différence entre ses passifs financiers et ses actifs financiers au sens de la comptabilité nationale) a diminué en 2006 de 47,8 Md€ soit l'équivalent de 2,7% du PIB. Cette baisse s'explique toutefois intégralement par des effets prix⁴⁰, notamment par la très forte hausse de la valeur des actions cotées de l'Etat (+40% en un an). Hors effets prix, la dette nette est au contraire en augmentation de 47,5 Md€ ce qui illustre les limites déjà évoquées de la stratégie de désendettement mise en œuvre en 2006. Exprimée en points de PIB, la dette nette de l'Etat reste en outre supérieure de 9,1 points de PIB à son niveau de 1995⁴¹ (y compris les effets prix sur toute la période).

E - La situation patrimoniale de l'Etat

Au-delà des données habituellement utilisées sur le déficit et la dette brute, l'évolution de la situation patrimoniale de l'Etat, c'est-à-dire de l'ensemble de ses passifs et de ses actifs, permet de dresser un diagnostic plus complet sur sa situation financière. Il est désormais possible de mobiliser à cette fin les données de la comptabilité générale de l'Etat, en complément de celles issues de la comptabilité nationale.

1 - Les passifs (autres que la dette financière) inscrits au bilan de l'Etat

Les « dettes non financières » de l'Etat, c'est-à-dire ses dettes à l'égard de tiers (fournisseurs, ménages, entreprises, collectivités territoriales, etc.) s'élèvent à 93 Md€ à fin 2006, en augmentation de près de 20% sur un an (78 Md€ inscrits au bilan d'ouverture de 2006). Cet

40) Les passifs et les actifs de l'Etat entrant dans le calcul de la dette nette sont comptabilisés à leur valeur de marché en comptabilité nationale.

41) 1995 est la première année de disponibilité des comptes de patrimoine financiers.

accroissement (15 Md€) est très supérieur à la baisse de la dette financière de l'Etat en 2006 (3,8 Md€²).

Les « provisions pour risques et charges »⁴³ sont pour leur part évaluées à 50 Md€ à fin 2006, en augmentation de 3 Md€ en un an.

Ces différents passifs, qui entraîneront pour l'Etat, à plus ou moins brève échéance, une sortie de ressources sans contrepartie équivalente attendue de tiers, ont donc sensiblement augmenté en 2006.

2 - Les engagements hors bilan de l'Etat

En sus des passifs de l'Etat *stricto sensu*, la comptabilité générale retrace ses « passifs éventuels⁴⁴ » en annexe au bilan. Ces passifs, qualifiés aussi d'« engagements hors bilan », sont très hétérogènes (ex : garanties d'emprunts, contrats de co-financement, engagements de retraite⁴⁵, etc.) et donc porteurs de risques financiers de nature et d'intensité variables. A ce titre, ils ne peuvent donner lieu à totalisation, même indicative, laquelle serait dépourvue de sens économique.

Les engagements financiers souscrits par l'Etat dans le cadre de procédures contractuelles résultent notamment des contrats de plan Etat-régions (CPER) et des contrats de partenariat public-privé (PPP)⁴⁶. Sur la période 2000-2006, les CPER représentaient pour l'Etat des engagements de 19,5 Md€. A fin 2006, le taux de mise en place de ses crédits a été évalué à 80,7%. Les procédures contractuelles en cours sur le volet territorial des CPER 2000-2006 continueront d'être mises en œuvre et s'achèveront au plus tard le 31 décembre 2007. Les engagements pris par

42) Au sens de la comptabilité générale.

43) Les provisions pour risques et charges sont des passifs dont l'échéance ou le montant ne sont pas fixés de manière précise. Ex : primes à verser au titre des dispositifs d'épargne logement, contributions à venir de l'Etat à certains régimes de retraite, engagements au titre d'investissements ferroviaires, etc. Il est à noter que des provisions pour charges ont été constituées à hauteur de 0,3 Md€ au titre des allocations spécifiques de cessation d'activité pour les travailleurs de l'amiante ; en revanche, aucune provision relative aux charges de désamiantage de l'Etat n'a été constituée, faute d'une estimation fiable à la clôture des comptes.

44) Les « passifs éventuels » sont des obligations de l'Etat mais dont il n'est pas encore certain ou probable à la clôture de l'exercice qu'elles se traduiront par une sortie de ressources sans contrepartie attendue de tiers.

45) Les engagements de retraite sont présentés en partie II (chapitre I-II).

46) Les PPP permettent à une collectivité publique de confier à une entreprise privée la mission globale de financer, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et des services concourant aux missions de service public, dans un cadre de longue durée et contre un paiement étalé dans le temps.

l'Etat dans le cadre de PPP sont de leur côté évalués à 2,5 Md€ à fin 2006.

3 - Le patrimoine net de l'Etat

En comptabilité générale, l'accroissement du total des passifs inscrits au bilan de l'Etat en 2006 (+18,7 Md€) s'est accompagnée d'une très forte contraction de ses actifs (-73,2 Md€), qui reflète principalement le transfert des routes nationales aux départements (-67 Md€) et la diminution de la trésorerie (-25 Md€). Au total, la différence entre le total de ses actifs et celui de ses passifs (« situation nette ») s'est donc fortement dégradée (-92 Md€, soit 3,9 points de PIB).

Selon les données de comptabilité nationale qui seules permettent une analyse de moyenne période, la « richesse nette » de l'Etat, c'est-à-dire la différence entre ses actifs et ses passifs au sens de cette comptabilité, s'est dégradée depuis 1995 de 286 Md€ soit 8,8 points de PIB. Cette évolution reflète d'une part l'accumulation persistante de déficits élevés qui sont venus gonfler la dette de l'Etat, d'autre part le fait que celle-ci n'a pas eu pour contrepartie, à la différence de la dette des collectivités locales, un effort spécifique en matière d'investissement.

II - Les organismes divers d'administration centrale

Les ODAC associent globalement un endettement élevé (près de 100 Md€) et une capacité de financement substantielle (entre 4 et 11 Md€ par an sur la période récente). Cette caractéristique tient à la présence en leur sein d'organismes conçus pour reprendre et amortir une dette (Caisse d'amortissement de la dette sociale, EPFR), constituer des réserves (Fonds de réserve des retraites) ou financer des équipements (Agence de financement des infrastructures de transport de France).

Deux des plus importants ODAC peuvent être rattachés aux administrations de sécurité sociale : la CADES et le FRR. La première reprend et amortit la dette de la sécurité sociale, le second constitue des réserves pour le financement des retraites au-delà de 2020. Ils bénéficient de prélèvements affectés et dégagent depuis plusieurs années une capacité de financement assez stable (4 à 4,5 Md€ par an).

Les autres ODAC peuvent être rattachés à l'Etat, la quasi-totalité de leurs ressources reposant sur des transferts du budget général. Leur solde de financement est beaucoup plus fluctuant que celui de l'ensemble

CADES-FRR. Ses variations ont pour la plupart une contrepartie de sens inverse pour le budget de l'Etat.

A - Une amélioration de la capacité de financement

Les ODAC ont dégagé en 2006 une capacité de financement globale de 11,2 Md€ contre 6,9 Md€ l'année précédente (respectivement 6,7 Md€ et 2,8 Md€ hors CADES et FRR).

Cette amélioration résulte notamment d'un transfert de l'Etat de près de 5 Md€ sous forme de dotation en capital, à la Caisse de la dette publique, qui a permis à celle-ci de souscrire des billets de trésorerie émis par l'ACOSS. Elle résulte aussi de l'amélioration de la situation de Charbonnages de France et de l'ERAP, ainsi que de la soulte de 2 Md€ versée par La Poste à l'EPNFRPLP (cf. annexe V). En sens inverse, l'excédent de l'AFITF en 2005 (3,6 Md€), généré par d'importantes dotations de l'Etat, a fait place à un déficit en 2006 (-0,8 Md€).

Ces exemples illustrent les fortes variations, d'une année à l'autre, des soldes de financement des ODAC (hors CADES et le FRR), ces variations étant fonction des opérations que ces organismes réalisent pour le compte de l'Etat et des dotations que leur attribue celui-ci. Agréger l'Etat et les ODAC qui lui sont liés permet de neutraliser ces transferts. Le solde de l'agrégat résultant se redresse plus nettement que celui de l'Etat seul en 2006, passant de -49,6 à -40,8 Md€.

Tableau 12 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement

En Md€	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CADES + FRR	3,8	5,7	5,4	4,3	4,0	4,5
Autres ODAC	0,6	3,4	-0,6	5,2	2,9	6,7
Etat + autres ODAC	-35,1	-53,0	-62,8	-47,8	-49,5	-40,7

Source : INSEE, DGCP; calculs et tableau : Cour des comptes

B - Une évolution contrastée de la dette

La dette brute des ODAC est passée de 94,5 Md€ fin 2005 à 90,5 Md€ fin 2006 (-4 Md€). Cette réduction concerne principalement des ODAC de la sphère Etat⁴⁷. A l'inverse, la dette portée par la CADES, de loin la plus importante, a augmenté de 2,1 Md€ (75,7 contre 73,6 Md€ fin 2005), celle-ci ayant à nouveau repris des dettes de l'assurance maladie.

47) ERAP (-3 Md€), Charbonnages de France (-1,4 Md€) et l'Entreprise minière et chimique (-0,7 Md€ en raison d'une reprise de dette par l'Etat).

Globalement, l'examen tant de la capacité de financement des ODAC que de leur endettement apporte donc des éléments de diagnostic positifs sur la situation des administrations centrales, mais négatifs sur celle des administrations de sécurité sociale.

III - Les administrations de sécurité sociale

La présentation qui suit recourt successivement à la comptabilité nationale et aux comptabilités des organismes eux-mêmes. Seule la première permet d'apprécier la place de la sécurité sociale au sens large dans la situation d'ensemble des finances publiques. Mais l'analyse par branche, nécessaire pour saisir l'origine de ces évolutions, ne peut se faire qu'en utilisant les secondes.

A - L'ensemble des administrations de sécurité sociale

1 - Une nette réduction du déficit des ASSO hors soulte

En 2006, le solde des administrations de sécurité sociale est estimé à -5,6 Md€ soit -0,3 % du PIB. Il se dégrade en apparence de 3 Md€ (-0,2 points de PIB) sur un an. Mais par rapport au résultat de 2005 hors soulte⁴⁸, qui traduit mieux leur situation pour cet exercice, l'amélioration est au contraire de 5,4 Md€ (0,3 point de PIB). Cette amélioration résulte à parts à peu près égales du redressement de l'assurance chômage et de la réduction du déficit du régime général de sécurité sociale.

L'impact de ces évolutions positives a été nettement plus fort que celui de la dégradation de la situation des hôpitaux (-0,6 Md€), de la réduction des excédents des régimes de retraite complémentaires (-0,7 Md€), confrontés comme les régimes de base à une forte augmentation des prestations qu'ils versent et, enfin, de l'aggravation du déséquilibre du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (-0,8 Md€)⁴⁹.

48) Soulte au titre des retraites des industries électriques et gazières (8,4 Md€ en 2005) au profit de la CNAV et des Agences de retraite complémentaires.

49) Cette évolution du besoin de financement du FFIPSA en comptabilité nationale diffère de celle qui ressort des comptes propres de l'organisme. Ceux-ci font apparaître une réduction du déficit de 1,4 Md€ en 2005 à 1,3 Md€ en 2006. L'écart porte principalement sur le mode de traitement des taxes tabac.

Tableau 13 - Le solde des administrations de sécurité sociale

	2001	2002	2003	2004	2005*	2006
En Md€	6,0	-3,7	-9,0	-14,6	-2,6 (-11,0)	-5,6
En % du PIB	0,4%	-0,2%	-0,6%	-0,9%	-0,1% (-0,6%)	-0,3%

Source : données : INSEE * Entre parenthèses : résultat hors soultte des IEG

2 - Une poursuite de la montée de la dette sociale

La « dette sociale », somme de la dette brute portée par la CADES et de celle qui reste directement à la charge des ASSO, a cependant connu de nouveau une progression marquée en 2006 (+10,7 Md€), presque aussi forte que celle de 2005 (+12,2 Md€), pour atteindre 121 Md€

Cette dette a connu depuis quinze ans une augmentation spectaculaire, en deux temps qui ont correspondu aux périodes de déficits élevés du régime général : 1993 à 1996, puis 2003 à 2006. Jusqu'en 1991, elle n'avait jamais dépassé 10 Md€ et recouvrait pour l'essentiel un endettement à court terme des hôpitaux. Elle s'est creusée pour atteindre 45 Md€ en 1998. Elle a ensuite presque triplé entre 2002 et 2006, augmentant de 75 Md€ en quatre ans (+3,8 points de PIB).

Tableau 14 - Evolution de la dette sociale en fin d'année

En Md€	1990	1993	1996	1999	2002	2003	2004	2005	2006
Dette CADES			21,9	32,7	29,8	31,3	72,1	73,4	75,2
Dette ASSO	8,3	26,3	19,4	12,6	16,5	32,1	25,6	36,3	45,8
Total	8,3	26,3	41,3	45,3	46,3	63,4	97,7	109,7	121,0
En % du PIB	0,8%	2,4%	3,4%	3,3%	3,0%	4,0%	5,9%	6,4%	6,8%

Source : données : DGCP ; tableau : Cour des comptes.

Sans cette « dette sociale » (6,8% du PIB à fin 2006), qui est une anomalie au sens où elle finance presque exclusivement des dépenses courantes, la dette publique serait inférieure au plafond de 60% du PIB à fin 2006, même si la dette de l'Etat reste prépondérante (49,3% du PIB).

La dette restant à la charge des ASSO (c'est-à-dire non reprise par la CADES), soit 45,8 Md€ fin 2006⁵⁰, a trois composantes principales : celle des hôpitaux (13,5 Md€), celle de l'UNEDIC (12,7 Md€) et le découvert de trésorerie de l'ACOSS résultant des déficits des branches retraite et famille et aggravé par les insuffisances de financement du Fonds de solidarité vieillesse (12,7 Md€).

50) Y compris les 5 Md€ de billets de trésorerie souscrits par l'Etat fin 2006, qui ne sont pas pris en compte dans la dette publique au sens de Maastricht, mais doivent l'être dans une analyse de la « dette sociale ».

En application de la loi du 13 août 2004, la CADES a repris les déficits de l'assurance maladie sur la période 2004-2006. Mais les déficits des branches retraite (Fonds de Solidarité Vieillesse compris) et famille, qui n'ont pas été repris, ont eu pour effet de creuser le découvert de trésorerie de l'ACOSS (+5,7 Md€ en 2006). Ce découvert, qui constitue une dette du régime général, est appelé à augmenter encore fortement en 2007 avec la fin des reprises de dettes de l'assurance maladie prévues par la loi de 2004, puisque cette branche demeure en déficit. Si d'autres transferts de dettes à la CADES étaient décidés, ils devraient désormais, en application de la loi organique du 2 août 2005, s'accompagner d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas augmenter la durée d'amortissement de la dette sociale⁵¹. La voie d'une reprise de déficit par simple allongement de la durée de vie de la CADES, qui a contribué à retarder l'ajustement des finances sociales, est donc désormais fermée. En revanche, la dette continue de se creuser via le découvert de l'ACOSS.

B - Les comptes des régimes de sécurité sociale

1 - L'ensemble des régimes de base

En 2006, le déficit de la sécurité sociale au sens de la loi de financement, incluant l'ensemble des régimes de base et le FSV⁵², s'est réduit d'un peu plus de 3 Md€, passant de 14,2 Md€ en 2005 à 10,9 Md€.

L'amélioration porte sur le régime général (+2,9 Md€) et le FSV (+0,7 Md€), qui restent toutefois largement déficitaires. Elle résulte en partie de l'anticipation des prélèvements sociaux sur les plans d'épargne logement, qui s'est traduite en 2006, on l'a vu, par une recette exceptionnelle de 2,1 Md€ pour l'ensemble des régimes et fonds, et de 1,5 Md€ pour le seul régime général. Sans cette recette exceptionnelle, le déficit de la sécurité sociale aurait approché les 13 Md€. Il faut également tenir compte de l'incertitude qu'introduit dans l'appréciation de la situation l'existence d'une importante avance aux hôpitaux (cf. infra).

51) Cette durée, qui est fonction des taux d'intérêt et du rendement de la CRDS, est actuellement estimée à 16 ans. Selon les scénarios réalisés, la CADES a une chance sur deux d'avoir accompli sa mission en 2023.

52) Les comptes du Fonds de financement des prestations sociales agricoles, qui reflètent le déficit du régime des exploitants agricoles, ne peuvent être agrégés sans précaution à ceux des régimes de base car ils comportent de nombreux éléments communs avec ceux du régime des exploitants agricoles (figurant dans les régimes de base). La meilleure option (ici retenue) pour faire apparaître un solde significatif de l'ensemble des régimes et fonds de financement sans double compte, est de ne pas prendre en compte le FFIPSA en tant que tel, mais de retenir pour le régime des exploitants agricoles un résultat technique hors produit à recevoir du FFIPSA.

2 - Le régime général

a) Le déficit d'ensemble

Le déficit du régime général, après avoir atteint ses niveaux les plus élevés en 2004 (11,9 Md€) et en 2005 (11,6 Md€), a été ramené à 8,7 Md€ en 2006. Il serait toutefois resté supérieur à 10 Md€ sans la recette exceptionnelle susmentionnée. Il ne s'améliore donc que très lentement, et un retour à l'équilibre paraît irréalisable sans un apport de recettes additionnelles ou une décélération plus marquée des dépenses, qui ne peut intervenir sans mesures nouvelles.

Le résultat du régime général en 2006 est proche de la prévision associée à la LFSS (-8,9 Md€) mais avec des progressions de recettes et de dépenses plus fortes que prévu. Du côté des recettes, la masse salariale (+4,3%) a été révisée à la hausse pour la première fois depuis 2002. Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ont par ailleurs bénéficié de la forte progression de ceux-ci et des plus-values induites. Mais dans le même temps, les dépenses se sont révélées supérieures aux prévisions dans les branches maladie et retraites.

b) La situation des différentes branches

Comme c'était déjà le cas en 2005, les quatre grandes branches du régime général ont été simultanément déficitaires en 2006. Elles ont cependant connu des évolutions différenciées.

La branche maladie a réduit son déficit pour la deuxième année consécutive (-5,9 Md€ en 2006, après -8,0 en 2005), sous l'effet d'un infléchissement de la progression des dépenses entrant dans le champ de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie ou ONDAM (+3,1%, après 4,0 % en 2005). L'année 2006 s'inscrit ainsi dans le mouvement de décélération amorcé en 2004 après les pics des années 2002-2003. La croissance des dépenses en 2006, inférieure de plus d'un point à celle du PIB en valeur, est la plus modérée depuis 1999. Ce résultat, obtenu grâce à une palette de mesures portant plus particulièrement sur le médicament, n'a toutefois pas permis le respect de l'ONDAM voté par le Parlement (140,7 Md€ en 2006), qui a été dépassé de 1,2 Md€

La question des avances aux hôpitaux

Dans le cadre de directives ministérielles et en vue de pallier les inconvénients pour la trésorerie des hôpitaux du passage progressif d'un financement par dotations calculées *a priori* à un financement fondé sur une tarification établie sur l'activité *a posteriori* (« tarification à l'activité »), l'assurance maladie a consenti aux hôpitaux en 2005 puis en 2006 des avances d'un montant significatif : 3,1 Md€ à fin 2005 et 4,3 Md€ dans les comptes combinés de la branche maladie du régime général à fin 2006. Ces avances sont en principe destinées à être remboursées avec le passage complet à la facturation individuelle des séjours. Toutefois, ce terme n'a cessé de reculer en raison des difficultés de mise en œuvre de cette importante réforme et, en 2007, un quart seulement de l'encours des avances à fin 2006 devraient être remboursées selon les modalités fixées par un arrêté du 30 mars 2007. Au-delà, aucune assurance n'existe aujourd'hui sur les modalités et les délais de recouvrement de ces fonds par l'assurance maladie.

Ces avances de trésorerie ont contribué au financement des hôpitaux en 2005 et 2006 sans apparaître dans les dépenses du régime général ni dans l'ONDAM. Elles ont induit un décalage entre les versements de l'assurance maladie en trésorerie et ceux qui sont comptabilisés en droits constatés. Elles ont aussi contribué à aggraver le découvert de trésorerie de l'ACOSS.

Le déficit de la *branche famille*, qui s'était creusé en 2005, s'est réduit de 0,4 Md€ en 2006. La forte progression des prestations familiales sur la période 2004-2006, qui tranche avec une tendance antérieure structurellement modérée par les évolutions démographiques, est liée à la montée en régime de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), dont le coût avait été nettement sous-estimé. En 2006, ces prestations marquent toutefois un ralentissement (4,2 % contre 5,3 % en 2005) qui reflète plus largement celui des dépenses d'action sociale.

Alors que les *prestations de retraite* augmentent rapidement depuis 2005, le déficit de la CNAV a été stabilisé à 1,9 Md€ en 2006 grâce à un relèvement du taux des cotisations de retraite de 0,2 point au 1^{er} janvier 2006. Toutefois, si l'on ajoute la part du déficit du FSV correspondant à la créance que la CNAV a sur lui, le déficit global de la branche retraite (CNAV + FSV) s'établit à 3 Md€⁵³. La forte croissance des prestations de retraite en 2006 (6 % après déjà 5,9 % en 2005) traduit l'arrivée à 60 ans de la première génération du baby-boom et la poursuite de la montée en charge des retraites anticipées (1,8 Md€, après 1,3 Md€ en 2005)⁵⁴.

53) Sur les relations comptables entre le FSV et la CNAV, cf. rapport sur la certification des comptes 2006 du régime général de sécurité sociale, juin 2006

54) Cette montée en charge avait été sous-estimée alors qu'avaient été au contraire surestimés les effets des dispositions incitant à la poursuite de l'activité (surcote, retraite progressive, plan pour l'emploi des seniors).

Au total, en quelques années, la configuration des soldes s'est modifiée entre les branches du régime général. L'assurance maladie, qui concentrait la totalité du déficit du régime général jusqu'en 2004, alors que les autres branches étaient à l'équilibre ou en excédent, n'en représente plus que les deux tiers en 2006.

Tableau 15 - Soldes par branche du régime général

<i>(En Md€)</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Maladie	-6,1	-11,1	-11,6	-8,0	-5,9
Accidents du travail	0,0	-0,5	-0,2	-0,4	-0,1
Retraite	1,7	0,9	0,3	-1,9	-1,9
Famille	1,0	0,4	-0,4	-1,3	-0,9
Total régime général	-3,5	-10,2	-11,9	-11,6	-8,7
FSV	-1,4	-0,9	-0,6	-2,0	-1,3

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

3 - La montée des charges d'intérêt

La trésorerie du régime général, gérée par l'ACOSS, est particulièrement exposée au risque de taux. En effet, son financement est entièrement indexé sur les taux courts, les avances de la Caisse des dépôts qui en constituent l'essentiel (avec des billets de trésorerie depuis 2006) étant toutes rémunérées par référence à l'EONIA⁵⁵.

La forte hausse de ces taux courts en 2006 (3,60 % en fin d'année pour l'EONIA contre 2,30 % fin 2005) et l'aggravation du découvert de trésorerie de l'ACOSS (12,7 Md€ fin 2006 contre 7,0 Md€) ont entraîné une augmentation des charges d'intérêt. Celles-ci se sont élevées à 287 M€ en 2006 et ont continué d'augmenter rapidement début 2007. Selon un calcul de l'ACOSS, l'augmentation des taux entre 2005 et 2006 s'est traduite par un supplément de charges de l'ordre de 80 M€.

C - L'assurance chômage

Après avoir été fortement déficitaire durant quatre années, l'assurance chômage a présenté en 2006 un léger excédent (344 M€), sous l'effet combiné de la réduction du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés (-200 000), de l'augmentation du nombre de salariés affiliés (+180 000) et de la progression des salaires (+3,3%).

⁵⁵) Taux effectif moyen pondéré du marché monétaire au jour le jour en euros.

Tableau 16 - Situation financière de l'assurance chômage

<i>En Md€</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Résultat de l'année	-3,2	-4,3	-4,4	-3,2	0,3
Déficit cumulé (depuis 1990)	-1,5	-5,8	-10,3	-13,5	-13,1

Source : Unédic, Note d'équilibre financier du 21 mars 2007

Au total, le résultat de l'assurance chômage entre 2005 et 2006 s'est amélioré de 3,5 Md€ et a donc fortement contribué à limiter le déficit des ASSO. Le déficit cumulé du régime depuis 1990 (13,1 Md€ au 31 décembre 2006) n'en reste pas moins très élevé.

IV - Les administrations publiques locales

En comptabilité nationale, les APUL regroupent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre⁵⁶ ainsi que les organismes divers d'administration locale (ODAL)⁵⁷. Les données de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) sur les « collectivités locales » permettent d'analyser plus finement les causes de l'évolution de la situation financière de ces collectivités. Les deux séries sont donc successivement exploitées⁵⁸.

A - Les comptes des APUL

Les dépenses des APUL ont fortement augmenté au cours des vingt dernières années. Leur montant représente en 2006 11,1 points de PIB, contre 8,8 en 1985. En 2006, elles se sont accrues de nouveau rapidement (+6,1 %, après +5,2% en 2005). Leur progression d'ensemble est liée aux compétences transférées au fil du temps par l'Etat ; toutefois, le constat de leur dynamisme sur la période récente se vérifie y compris si on neutralise l'effet de ces transferts comme l'illustre le tableau ci-après.

56) Communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

57) Les ODAL sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.).

58) Cf. précisions méthodologiques en annexe IV.

Tableau 17 – Progression des dépenses des APUL depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006
Progression totale des dépenses	+7,0%	+6,1%	+8,7%	+5,2%	+6,1%
<i>Hors charges transférées⁵⁹</i>	+6,1%	+4,1%	+5,2%	+4,5%	+5,6%
Croissance du PIB en valeur	+3,4%	+3,0%	+4,1%	+3,5%	+4,3%

Source : INSEE, Direction générale du trésor et de la politique économique

En particulier, les dépenses d'investissement des APUL, mesurées par la formation brute de capital fixe (FBCF), ont continué à progresser à un rythme particulièrement soutenu en 2006 (+10,2%, après +9,6% en 2005). La croissance régulière et l'importance de ces dépenses font de ces administrations le premier investisseur public : en 2006, leur FBCF (43,5 Md€) a ainsi représenté 72,4% de celle des administrations publiques, contre 69,1% en 2002.

Cette caractéristique se reflète dans la forte augmentation sur la période récente de la « richesse nette » des APUL, c'est-à-dire de la différence entre leurs actifs et leurs passifs. Au sens de la comptabilité nationale, celle-ci est en effet passée de 31% du PIB en 1995 à 55% en 2006, soit une progression de 24 points. Cette hausse s'explique aussi pour partie, notamment sur la période la plus récente, par la hausse du prix des actifs immobiliers. Elle tranche avec la forte dégradation sur la même période de la richesse nette de l'Etat (cf. supra).

Sur la période 2002-2006, la progression des recettes, en moyenne de 5,6 % par an, a été rapide mais moins que celle des dépenses. Le solde des comptes des APUL s'est donc dégradé : il fait apparaître depuis 2004 une nette inflexion, avec un besoin de financement grandissant (4,6 Md€ en 2006, après 3,3 Md€ en 2005 et 2,4 Md€ en 2004) qui a représenté en 2006 10% du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, contre 4% en 2004.

59) Sont incluses parmi les charges transférées les dépenses relatives à la construction et à l'entretien des collèges et lycées, les subventions pour les transports ferroviaires régionaux de voyageurs, les primes d'apprentissage, le RMI/RMA, l'allocation personnalisée d'autonomie et, à partir de 2006, la nouvelle prestation de compensation du handicap ainsi que les transferts des personnels techniques, ouvriers et de service. Ce n'est qu'en 2007 que le transfert des TOS fera sentir l'essentiel de ses effets.

Tableau 18 – Situation des administrations publiques locales

<i>En Md€</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses	154,8	164,2	178,4	187,8	199,3
Dont collectivités locales ⁶⁰	139,1	148,5	161,9	171,4	182,7
Recettes	156,8	164,8	176,1	184,4	194,7
Dont collectivités locales	140,9	148,9	159,4	167,9	177,9
Capacité (+) ou besoin (-) de financement :	+ 2,0	+ 0,5	- 2,4	- 3,3	- 4,6
- collectivités locales	+ 1,8	+ 0,4	- 2,5	- 3,5	- 4,9
- ODAL	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3

Source : INSEE (données définitives jusqu'en 2004, semi-définitives en 2005, provisoires en 2006)

En conséquence, la dette des APUL a augmenté pour la quatrième année consécutive, passant de 105,9 Md€ en 2002 à 127,3 Md€ en 2006. Elle représente en 2006 11,1 % de la dette publique, contre 11,7 % en 2002 et 10,6 % en 2005.

L'évolution de la situation financière des APUL est largement commandée par celle des collectivités locales (92 % de leurs dépenses).

B - La situation financière des collectivités locales

Les données de la DGCP sur les « collectivités locales » portent plus précisément sur les collectivités territoriales et les groupements de communes à fiscalité propre. Elles ne sont disponibles, à la date de publication du présent rapport, que pour les budgets principaux de ces collectivités et non pour leurs budgets annexes.

1 - La forte croissance des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement, qui représentent environ les deux tiers des dépenses des collectivités locales, ont progressé de 4,6% en 2006 et en moyenne de 6,5% par an depuis 2002.

60) Dans les comptes nationaux, les « collectivités locales » constituent une subdivision du sous-secteur des APUL, qui comprend les collectivités territoriales et les groupements de communes à fiscalité propre, mais aussi les établissements publics locaux comme les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple sauf ceux dont l'activité est principalement marchande (transports, eau et assainissement). Cf. annexe IV.

La hausse des frais de personnel (+5,5% en 2006 et + 5,4 % par an en moyenne sur la période 2002-2006) résulte pour une large part de l'accroissement des effectifs de la fonction publique territoriale, provoqué en partie, en début de période, par la montée en puissance des groupements intercommunaux à fiscalité propre, sans réduction symétrique des personnels des communes concernées.

Les dernières réformes de décentralisation ont pesé fortement sur les charges de fonctionnement des collectivités locales. En 2006, les achats et charges externes des régions ont ainsi progressé de près de 20% sous l'effet des nouveaux transferts de compétences en matière de formation professionnelle et du transfert de la gestion du syndicat des transports (STIF) à la région Ile-de-France. Dans le domaine social, les versements au titre du RMI, dont la charge a été transférée aux départements en 2004, ont augmenté de 7,2% en 2006 pour s'établir à 5,9 Md€; l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a connu une progression plus forte encore (+10%, soit 4,3 Md€ en 2006). Les collectivités locales ont également dû prendre en charge, à compter du 1^{er} janvier 2006, la nouvelle prestation de compensation du handicap.

Après douze années de baisse ininterrompue, les frais financiers sont repartis à la hausse en 2006 (+ 6,7 %) du fait notamment d'un endettement accru et de la remontée des taux d'intérêt.

2 - La croissance parallèle des produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 5,1 % en 2006, après + 5,6 % l'année précédente.

Les recettes de la fiscalité directe locale ont continué à progresser à un rythme soutenu (+ 5,9 %, après +6,3% en 2005) sous l'effet cumulé de l'accroissement des bases de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti, dû au rythme des constructions nouvelles, ainsi que de l'augmentation des taux votés par les conseils régionaux et généraux.

Il s'y est ajouté la croissance forte (+ 9%), quoique nettement moins rapide qu'en 2005 (+16,5 %), du produit des impôts indirects, due aux ressources fiscales transférées aux régions et aux départements pour compenser les charges induites par leurs nouvelles compétences⁶¹. Les départements ont bénéficié en outre de la hausse de l'assiette de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de l'accroissement du produit des droits de mutation, lié à l'évolution du marché de l'immobilier.

61) Attribution d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et mise en place de la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage pour les régions.

Les concours de l'État reçus par les collectivités territoriales (dotation globale de fonctionnement, autres dotations de fonctionnement, péréquations et compensations fiscales) ont augmenté de 2,9 % en 2006 pour atteindre 46,9 Md€⁶². La part de ces concours dans l'ensemble des produits de fonctionnement des collectivités est orientée à la baisse en fin de période, passant de 33,6 % en 2003 à 30,6 % en 2006.

3 - Le recours accru à l'emprunt

Les dépenses d'investissement direct des collectivités locales ont progressé pour la quatrième année consécutive à un rythme soutenu en 2006 (+8,8%). Cette hausse a été la plus marquée dans les groupements à fiscalité propre (+ 12,7 %), à l'approche de la fin de leur mandature, et dans les régions (+ 17,9 %) qui, après le renouvellement de leurs exécutif en 2004 et le léger recul constaté en 2005 (-3,8%), ont relancé leurs programmes d'investissements dans leurs principaux domaines de compétence (lycées, transport ferroviaire) et bénéficié par ailleurs de l'accélération du rythme d'exécution des contrats de plan avec l'État.

Au total, le besoin de financement des collectivités territoriales et des groupements de communes à fiscalité propre est, avant emprunt, de 2,9 Md€⁶³ en 2006 hors budgets annexes. Il a entraîné une nouvelle progression de leur dette.

L'encours de celle-ci, hors budgets annexes, s'établit à 98,4 Md€ fin 2006, contre 85,4 Md€ en 2002 (+15%). Il représente à fin 2006 8,6 % de l'encours total de la dette publique.

62) Hors fonds de compensation pour la TVA et subventions d'équipement.

63) Ce chiffre diffère du besoin de financement au sens de la comptabilité nationale évoqué plus haut en raison de différences dans le périmètre et le mode de comptabilisation retenus respectivement par la DGCP et par l'INSEE (cf. annexe IV).

CONCLUSION

A fin 2006, l'analyse par catégorie d'administrations fait apparaître des situations différenciées mais qui comportent toutes des points préoccupants.

La réduction du déficit de l'Etat résulte surtout de la forte progression des recettes fiscales à périmètre constant. Celle-ci a reposé en grande partie sur l'impôt sur les sociétés, dont la place croissante dans les recettes de l'Etat peut constituer un élément de fragilité, son produit étant soumis à d'amples fluctuations d'une année à l'autre. Le déficit budgétaire reste le reflet d'un déséquilibre prononcé et persistant entre les dépenses et les recettes ; il représente encore l'équivalent d'un mois et demi de dépenses.

La baisse de l'endettement de l'Etat (-2,3 points de PIB en 2006) a été obtenue au moyen d'un montant exceptionnel de cessions d'actifs et de mesures de trésorerie qui ont épuisé l'essentiel de leurs effets potentiels en 2006. A l'inverse, les dettes non financières se sont sensiblement accrues. En outre, la « richesse nette » de l'Etat reste très inférieure (-8,8 points de PIB) à son niveau de 1995 ; cette dégradation traduit l'accumulation de déficits qui n'ont pas eu pour contrepartie un effort spécifique en matière d'investissement.

La situation financière des administrations publiques locales a connu en 2006 une nouvelle détérioration ; leur besoin de financement, apparu en 2004, s'est creusé et représente désormais 10% de celui de l'ensemble des administrations publiques, entraînant une nouvelle progression de leur dette.

L'assurance chômage a retrouvé l'équilibre en 2006. En revanche, l'amélioration des régimes de base de sécurité sociale, et notamment du régime général, est faible. Son déficit reste très élevé (malgré un ralentissement des dépenses d'assurance maladie en 2005 et 2006) et ses quatre branches ont été simultanément déficitaires pour la deuxième année consécutive. A fin 2006, les comptes du régime général ne s'inscrivaient pas dans une trajectoire de retour à l'équilibre à la fin de la décennie.

La persistance du déficit de la sécurité sociale et la dette croissante qu'il engendre constituent des anomalies traduisant le financement continu de dépenses courantes par l'emprunt dans un contexte de vieillissement démographique qui justifierait au contraire la constitution d'excédents. La résorption de ce déficit est donc urgente.

Chapitre III

Premières tendances de l'exercice 2007

Les développements de ce chapitre n'intègrent pas l'effet des mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement formé le 18 mai 2007.

I - Objectifs et contexte

A - Des objectifs initiaux représentant une faible amélioration

Pour 2007, l'objectif fixé dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques arrêtée à l'automne 2006 est un déficit public de 2,5% du PIB. Son atteinte repose notamment sur un infléchissement de la progression des dépenses publiques, qui devait être ramenée à 1,4% en volume, après 2% en 2006. Dans ses prévisions 2007-2008 publiées en mars 2007, le Minéfi tablait sur un déficit légèrement inférieur en 2007 (2,4% du PIB) du fait du report en base du niveau plus élevé que prévu des recettes fiscales en 2006.

Si cette prévision⁶⁴ se réalisait, la réduction du déficit serait donc quasi-nulle en 2007 (pour l'Etat, le déficit budgétaire prévisionnel est même supérieur à celui constaté en 2006). L'écart continuerait de se creuser entre la France et la moyenne de la zone euro, dont le déficit devrait être ramené en 2007 à 1% du PIB (après 1,6 % en 2006). Le décrochage serait considérable par rapport à l'Allemagne dont le déficit, déjà réduit à 1,7 % du PIB en 2006, ne serait plus que de 0,6 % en 2007 selon les prévisions de la Commission européenne.

64) Reprise par la Commission européenne, cf. Prévisions de printemps, mai 2007

La réduction du déficit structurel français serait faible (-0,2 point de PIB), et nettement inférieure à celle de l'Allemagne (-0,7 point) comme à l'amélioration moyenne prescrite par le Pacte de stabilité et de croissance pour les Etats dont le solde public n'est pas équilibré ou proche de l'équilibre (-0,5 point de PIB par an). De façon plus préoccupante encore, hors effet d'élasticité des recettes, le solde structurel français se dégraderait en fait de 0,3 point de PIB du fait des baisses d'impôts programmées pour 2007 (-0,4 point) que la discipline prévue en matière de dépenses ne suffirait pas à compenser. Venant après une amélioration modeste en 2006 (0,4 point de PIB hors effet d'élasticité), cette évolution se traduirait par la quasi-absence de toute véritable amélioration structurelle sur les deux années 2006-2007.

La dette publique serait ramenée, selon les prévisions du Minéfi de mars 2007, à 63,6 % du PIB en 2007, soit une baisse de 0,1 point par rapport à 2006. Ce résultat serait atteint au moyen notamment de l'affectation des recettes de cessions d'actifs au désendettement, de la poursuite de la réorientation du pilotage de la trésorerie des administrations publiques et, plus généralement, par l'amélioration de la gestion courante de la dette de l'ensemble des acteurs publics. A la date de publication du présent rapport, aucune cession d'actifs financiers n'a été réalisée ou programmée depuis le début 2007.

B - Un contexte macro-économique favorable

L'objectif de déficit de 2,5% du PIB pour 2007 avait été fixé sur la base d'une croissance du PIB en volume comprise entre 2 et 2,5%. La même prévision avait été retenue pour l'élaboration de la loi de finances initiale et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. L'hypothèse retenue pour la zone euro était une croissance de 2 %.

Les prévisions rendues publiques en avril et mai par la Commission européenne puis par l'OCDE sont sensiblement plus élevées pour la croissance de la zone euro en 2007 : respectivement 2,6 et 2,7 %. Ce relèvement important (de près d'un demi-point de PIB) par rapport aux prévisions de l'automne 2006 est dû pour l'essentiel à la révision à la hausse de la croissance allemande⁶⁵. La Commission européenne a également revu à la hausse la croissance française pour 2007, mais dans des proportions plus limitées (+0,1%) ; elle s'établirait à 2,4% en 2007. Ce taux de croissance se situerait dans le haut de la fourchette retenue pour la construction de la LFI et de la LFSS et serait supérieur de 0,7 point de PIB à la moyenne observée de 2001 à 2006.

65) Le ralentissement de l'activité qui était attendu à la suite de l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2007 se révèle moindre que prévu.

La croissance des exportations françaises au premier trimestre (+1,5 % en volume), le nombre des créations nettes d'emplois entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril (113 700, soit une augmentation de l'emploi salarié de 0,7 %) et l'accélération de la progression de la masse salariale (+5,1 % en glissement annuel au 1^{er} trimestre) sont des manifestations de cette bonne tenue de la conjoncture.

Celle-ci et les prévisions favorables pour les prochains mois offrent l'occasion d'une poursuite voire d'une accélération de la réduction des déficits. L'exemple de l'Allemagne vient rappeler que des politiques de modération des dépenses ou de relèvement des recettes, lorsqu'elles interviennent en période de bonne conjoncture, permettent une amélioration rapide des soldes publics sans incidence notable sur la croissance.

Ce contexte nécessite une vigilance particulière dans la gestion et le suivi des finances publiques au sens où l'amélioration du solde public engendrée par la croissance (surplus de recettes, baisse des dépenses d'indemnisation du chômage, etc.) est susceptible de masquer une dégradation structurelle dont l'ampleur n'apparaîtrait qu'ultérieurement. Ce fut le cas lors de la précédente phase de haute conjoncture en 1999-2000, et il importe de ne pas répéter cette erreur.

II - Les premiers mois de l'exécution

Si des données chiffrées sur les premières tendances de 2007 sont disponibles pour l'Etat et les administrations de sécurité sociale, le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique indique ne pas en disposer pour les collectivités locales à ce stade de l'exercice.

Trois éléments d'analyse peuvent néanmoins être mentionnés⁶⁶, qui valent à la fois pour 2007 et les deux années suivantes. D'une part, c'est à compter de 2007 (et plus encore en 2008 et 2009) que l'essentiel des transferts de personnel (TOS) prévus par la loi de décentralisation du 13 août 2004 pèsera sur les charges de fonctionnement de ces collectivités. D'autre part, une décélération de leurs dépenses d'investissement apparaît peu probable en raison de l'effet du cycle électoral (en 2007), de l'inertie des procédures de marchés publics en cours, des dépenses d'investissement à venir sur la voirie transférée pour les départements et en matière de transports collectifs pour les régions, mais aussi du dynamisme observé des prix (main d'œuvre et consommables) dans le

66) A la lumière d'informations transmises à la Cour par la Direction générale des collectivités locales.

secteur du BTP. Enfin, certains départements anticipent un accroissement en 2007 et 2008 des charges au titre de la nouvelle prestation de compensation du handicap⁶⁷ tandis que l'APA a continué d'augmenter sur les quatre premiers mois de 2007 au rythme de 9%.

A - Une situation incertaine pour l'Etat

1 - La loi de finances initiale pour 2007

La LFI pour 2007 a retenu l'objectif d'une progression des dépenses nettes du budget général (à périmètre constant) limitée à 0,8 % en valeur (-1 % en volume), alors que pour 2006 l'objectif était une stabilisation en volume. L'augmentation des dépenses de pensions, des subventions aux régimes de retraite et des charges d'intérêt absorberait les deux tiers des marges disponibles. La LFI 2007 comporte par ailleurs des mesures ayant pour effet de réduire les recettes fiscales de 6,5 Md€ à périmètre constant, soit 0,4 point de PIB. Il s'agit notamment de la refonte du barème de l'impôt sur le revenu (-3,9 Md€), de la réforme de la taxe professionnelle (-1,1 Md€) et d'une nouvelle augmentation de la prime pour l'emploi (-0,5 Md€).

Le solde budgétaire associé au projet de loi de finances 2007 était de -41,6 Md€ un montant légèrement inférieur à l'estimation qui avait été faite en septembre 2006 du déficit de l'année en cours (-42,7 Md€), mais supérieur au déficit finalement constaté en 2006 (-35,7 Md€). L'actualisation de la prévision de déficit budgétaire du Gouvernement pour 2007 n'est pas connue à la date de publication du présent rapport.

2 - Les premiers mois de l'exécution 2007

Les premiers mois de l'exécution du budget de l'Etat font apparaître un déficit nettement plus élevé que l'année précédente : le solde d'exécution s'établit à -42,5 Md€ à la fin du mois d'avril, contre -33,4 Md€ à la même date en 2006. Cette dégradation traduit à la fois une augmentation des dépenses et un recul des recettes.

Les dépenses nettes du budget général (hors remboursements et dégrèvements) s'élèvent ainsi à 97,5 Md€ sur les quatre premiers mois de 2007, contre 92,5 Md€ un an plus tôt, soit une augmentation de 5 Md€ et de 5,4 %. Cette hausse s'explique en partie par le profil atypique de l'année 2006, marqué par des retards dans le démarrage de l'exécution lors de la première année de mise en œuvre de la LOLF. Mais elle traduit aussi l'augmentation de certains postes de dépenses en 2007. Sur les

67) Qui se substitue certes à l'allocation compensatrice pour tierce personne mais sur un périmètre plus large.

5 Md€ d'augmentation, 3,2 Md€ (soit 65%) concernent des dépenses d'intervention. Aucun « gel républicain⁶⁸ » n'avait été décidé, la réserve de précaution de 4,85 Md€ prévue par la LFI 2007⁶⁹ ayant été jugée suffisante. Le respect de l'objectif de la LFI suppose que, dans les prochains mois, le rythme de consommation des crédits initiaux soit inférieur à celui observé au cours des quatre premiers mois de l'année.

Ce respect sera par ailleurs rendu plus difficile par le volume croissant des reports de charges intervenus en 2006 (cf. chapitre II) et par les importantes sous-dotations budgétaires qui, au vu des consommations effectives de crédits en 2006, affectent plusieurs missions au sens de la LOLF en 2007 : « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »⁷⁰, « santé » (aide médicale d'Etat), « Défense » (opérations militaires extérieures) ; pour la mission « Travail et emploi », la sous-dotation serait supérieure à 1 Md€⁷¹ à consommation identique à celle de 2006 ; pour les « Engagements financiers de l'Etat », la dotation prévue pour les primes d'épargne logement (1,14 Md€) a d'ores et déjà été intégralement consommée à fin avril et, pour l'ensemble de l'année, la sous-dotation peut être estimée à 0,9 Md€⁷².

Les recettes nettes du budget général s'établissent à 68,8 Md€ sur les quatre premiers mois de 2007, contre 72,9 Md€ un an plus tôt, soit une baisse de 4,1 Md€ et de 5,8%. La comparaison doit tenir compte du fait que les recettes des premiers mois de 2006 étaient notamment majorées par le prélèvement exceptionnel de 1,4 Md€ effectué sur le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS)⁷³. Cependant, les recettes fiscales nettes connaissent également une baisse (-1,3 Md€ sur un an), qui recouvre deux évolutions jouant en sens inverse : d'un côté, une croissance sensible des recettes fiscales brutes (+3,5 Md€, tirées comme en 2006 par la forte croissance de l'impôt sur les sociétés (+ 14,1% sur un an) ; de l'autre, une

68) Tradition selon laquelle, les années où un changement de gouvernement est prévisible, chaque ministre n'engage les crédits du ministère qu'à proportion du temps où il en sera responsable.

69) En application de l'article 51 de la LOLF, la LFI a prévu la mise en réserve de 0,15% des crédits de paiement ouverts sur les dépenses de personnel et de 5% sur les autres titres, un dispositif identique à celui décidé en LFI pour 2006.

70) Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, prime à la vache allaitante, apurement communautaire correspondant aux aides pré-financées par l'Etat et non remboursées par la Commission européenne.

71) Déduction faite des 600 M€ apportés par la titrisation de la créance de l'Etat sur l'UNEDIC au profit du fonds de financement de l'allocation spéciale de solidarité.

72) Y compris les remboursements au Crédit foncier des financements que cet établissement avait effectué en 2006 à la place de l'Etat.

73) Cf. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, mai 2007, page 20.

hausse importante des remboursements et dégrèvements d'impôts (+ 4,9 Md€) dont les causes ne sont pas toutes identifiées⁷⁴.

Les prévisions en matière de recettes fiscales sont fragiles, comme le montrent les exercices précédents. La bonne tenue de la conjoncture pourrait entraîner des surplus de recettes fiscales nettes, pour des montants toutefois nettement inférieurs à ceux constatés en 2006, ce qui s'explique notamment par le fait que la LFI 2007 avait retenu dès le départ une hypothèse plus favorable en matière d'élasticité (1,2, contre 1 en 2006). L'article 33 de la LFI pour 2007 a prévu l'affectation intégrale des éventuels surplus constatés en cours d'année à la réduction du déficit.

Le déficit budgétaire à fin avril est comparable à celui de 2005 et légèrement supérieur à ceux des années 2003 et 2004. Or les déficits en fin d'année avaient atteint 57 Md€ en 2003 et près de 44 Md€ en 2004 comme en 2005. Ces éléments montrent que le respect de l'objectif de déficit fixé en LFI 2007, quoique peu ambitieux, impose une grande vigilance, sauf à recourir de nouveau en 2007 à des pratiques que la Cour a critiquées dans son dernier rapport sur les résultats et la gestion budgétaire⁷⁵.

**Tableau 19 – Solde d'exécution budgétaire sur quatre mois
(janvier-avril) en Md€**

2003	2004	2005	2006	2007
-39,7	-39,6	-42,2	-33,4	-42,5

Source : Situations mensuelles de l'Etat

Le niveau élevé du déficit à la fin du mois d'avril 2007 et la fin de certaines opérations qui avaient contribué à réduire momentanément la dette de l'Etat dans les derniers jours de 2006, se sont traduits par une rapide remontée de sa dette financière. Celle-ci a atteint 907,5 Md€ au 30 avril 2007 contre 878,2 Md€ au 31 décembre 2006. A fin mai, la dette financière de l'Etat est d'environ 920 Md€, en augmentation de plus de 43 Md€ en cinq mois.

74) Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat concernent principalement la TVA (66 % du total) et l'impôt sur les sociétés (15 %). Un remboursement exceptionnel est intervenu pour 1,5 Md€ à la suite d'un contentieux sur l'IS.

75) Pour les primes d'épargne logement, recours à un financement par le Crédit foncier (qui a déjà supporté 80 M€ pour le compte de l'Etat en avril 2007) et gonflement des arriérés de paiements, notamment à la sécurité sociale.

B - Une tendance à l'aggravation du déficit de la sécurité sociale

La prévision associée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 est celle d'un déficit du régime général ramené à 8 Md€ soit une quasi-absence d'amélioration après un déficit de 8,7 Md€ en 2006⁷⁶.

S'agissant des *recettes*, la masse salariale du secteur privé, qui constitue la composante principale de l'assiette des prélèvements sociaux, a progressé de 5,1 % en glissement annuel au premier trimestre 2007 (4,6% hors secteur des activités financières) selon l'ACOSS. Cette accélération par rapport à la tendance de 2006 (+4,3 % en moyenne annuelle) est liée à celle de l'emploi salarié au 1^{er} trimestre. L'hypothèse retenue dans la LFSS pour la progression de la masse salariale en 2007 (4,6 %) pourrait donc être dépassée. Les recettes assises sur les revenus du capital (notamment la CSG) resteraient quant à elles très dynamiques.

S'agissant des *dépenses*, l'année 2007 devrait être marquée, comme en 2006, par des augmentations plus fortes que prévu.

Dans le domaine des retraites, les tendances actuelles conduisent à une augmentation des dépenses plus forte qu'envisagée dans le cadrage de la LFSS, en raison notamment du faible impact des mesures d'incitation au maintien en activité. La croissance des prestations de retraite continuerait de s'accroître, le nombre de départs en retraite atteignant cette année 710 000 (dont 110 000 départs anticipés) contre 640 000 en 2006. Les charges de prestations pourraient être révisées à la hausse d'environ 1 Md€

En matière d'assurance maladie, la LFSS a fixé l'ONDAM à 144,8 Md€ Cependant, les dépenses de soins de ville connaissent depuis la mi-2006 une croissance nettement supérieure à celle qui avait été retenue dans la construction de cet ONDAM, ce qui devrait se traduire par un dépassement important en 2007. Dans son avis rendu le 29 mai 2007 et qui ne comporte pas l'hypothèse d'un dépassement sur les dépenses des établissements de santé, le Comité d'alerte a estimé le dépassement sur les soins de ville à environ 2 Md€ Il a déclenché la procédure d'alerte définie par l'article L.114-4-1 du code de la sécurité sociale, en application duquel les caisses nationales d'assurance maladie doivent proposer des mesures de redressement dans un délai d'un mois. En l'absence de telles mesures, la progression des dépenses d'assurance maladie marquerait une nette accélération en 2007 (+3,5 à +4 %, contre

76) Si l'on prend en compte le FSV, le déficit serait ramené à 8,7 Md€ en 2007, contre 10,0 Md€ en 2006.

+3,1 % en 2006). Les statistiques de remboursement de la CNAM pour le mois de mai confortent l'hypothèse d'un dépassement important en 2007, qui pourrait se révéler supérieur à 2 Md€, notamment si l'objectif fixé aux établissements de santé n'était pas strictement respecté⁷⁷.

Au total, les révisions à la hausse s'annoncent plus fortes pour les dépenses que pour les recettes. En l'absence de mesures nouvelles, le déficit du régime général serait sensiblement supérieur à celui qui figure dans la loi de financement pour 2007 et à celui de 2006. Le déficit de la branche maladie serait en augmentation (au lieu de diminuer de 2 Md€ comme prévu dans les comptes associés à la loi de financement) et celui de la branche retraite continuerait de se creuser rapidement. Sur les quatre premiers mois de 2007, la trésorerie de l'ACOSS s'est dégradée de 1 Md€ de plus que pendant les mois correspondants de 2006.

C - Une amélioration rapide de l'assurance chômage

Selon l'UNEDIC, l'amélioration du résultat de l'assurance chômage (très sensible aux évolutions économiques) de 2005 et 2006 s'amplifierait en 2007 et 2008. Le régime dégagerait un excédent de 2,4 Md€ en 2007 et de 4,4 Md€ l'année suivante. Cette prévision repose, pour l'année 2007, sur les hypothèses d'une progression de la masse salariale de 4,5 % et d'une baisse du nombre de demandeurs d'emploi de 147 000. Le résultat pourrait être plus favorable que prévu si l'on en juge sur les tendances des premiers mois de l'année : forte croissance de l'emploi salarié au premier trimestre et diminution de 80 000 du nombre des demandes d'emploi entre décembre et avril.

L'excédent de 2007 serait utilisé à hauteur de 1,7 Md€ pour désendetter le régime ; le solde (0,7 Md€) pourrait être affecté au fonds de réserve dont l'assurance chômage a décidé de se doter⁷⁸ afin de limiter son recours à l'emprunt dans les périodes de conjoncture défavorable. Son objectif est à terme de doter ce fonds d'un montant correspondant à trois mois de gestion technique, soit environ 6 Md€

CONCLUSION

La cible de déficit public initialement prévue pour 2007 (2,4 à 2,5% du PIB) représente, avant toute mesure nouvelle, une quasi-absence d'amélioration par rapport à 2006, dans un contexte où les autres Etats de la zone euro, dont l'Allemagne, poursuivent voire accentuent leurs efforts d'assainissement.

77) Les économies envisagées ne feront sentir pleinement leurs effets qu'en 2008 et ne compenseront donc que très partiellement ce dépassement.

78) Convention du 18 janvier 2006, faisant suite à celle du 1er janvier 2004 et du protocole du 20 décembre 2002 qui prévoyait déjà cette création.

Les éléments disponibles sur l'exécution du budget de l'Etat à l'issue des quatre premiers mois de 2007 font apparaître, par rapport à la situation un an plus tôt, un accroissement des dépenses et un recul des recettes nettes qui entraînent une aggravation sensible du déficit. Cette comparaison par rapport à 2006 est en partie perturbée par des paramètres techniques, mais le déficit budgétaire à fin avril 2007 est comparable à celui de 2005 et légèrement supérieur à ceux des années 2003 et 2004 à la même époque. Si les éléments disponibles à ce stade ne permettent pas de tirer des conclusions chiffrées sur l'ensemble de l'année, ils montrent la nécessité d'une réelle vigilance. Les premières tendances, couplées à la fin de certaines opérations qui avaient momentanément réduit la dette de l'Etat à la fin de l'exercice 2006, se sont dès à présent traduites par une remontée rapide de celle-ci (de plus de 43 Md€ sur les cinq premiers mois de l'année).

L'amélioration du solde financier de l'assurance chômage devrait être conforme aux prévisions, voire plus importante si se confirme l'amélioration de la conjoncture. En revanche, les dépenses d'assurance maladie et de retraite seront sensiblement plus élevées que prévu en 2007, ce qui devrait conduire à une nette aggravation du déficit du régime général de sécurité sociale en l'absence de mesures nouvelles.

D'une manière générale cependant, la période de croissance plus forte qui semble se dessiner dans les prochains mois en Europe⁷⁹ fournit l'occasion d'un redressement plus rapide des finances publiques. Cette phase de meilleure conjoncture pourrait donc être mise à profit pour accélérer la réduction du déficit au-delà de la modeste amélioration prévue à ce stade pour 2007 (- 0,1 point de PIB), en tirant parti des surplus de recettes éventuellement constatés et en amplifiant les efforts pour la réduction du déficit structurel. L'analyse du passé, et l'expérience allemande des derniers mois, montrent que des politiques de modération des dépenses publiques ou de relèvement des recettes, lorsqu'elles interviennent en période de bonne conjoncture, permettent une amélioration très rapide des soldes publics sans incidence notable sur la croissance.

La gestion de ces périodes, qui jusqu'à présent n'a jamais été satisfaisante dans notre pays, sera déterminante dans l'évolution de sa dette publique et l'accroissement de ses marges de manœuvre pour l'avenir.

79) La croissance moyenne de la zone euro, qui a été de 1,4 % par an sur la période 2001-2005, serait de 2,6 % par an sur les trois années 2006-2008 selon les prévisions de mai 2007 de la Commission européenne.

DEUXIÈME PARTIE :
PERSPECTIVES DES FINANCES
PUBLIQUES

Chapitre IV

Enjeux à moyen et long termes

I - La prochaine programmation pluriannuelle des finances publiques

Conformément à la LOLF (article 50), le Gouvernement devra présenter en annexe au projet de loi de finances pour 2008 les perspectives d'évolution des finances publiques pour les années 2008 à 2011, « au regard des engagements européens de la France ». Cette étape précèdera la notification aux autorités communautaires, en décembre 2007, du « programme de stabilité⁸⁰ » pour la période 2009-2011. Après l'entrée en fonction d'un nouveau Gouvernement, l'Etat membre est invité par le Pacte de stabilité à préciser ses objectifs de finances publiques pour l'ensemble de la législature et les moyens qu'il entend mobiliser pour les atteindre.

A - Le cadre des engagements européens de la France

Au-delà des plafonds bien connus de dette et de déficit publics (60% et 3% du PIB) fixés par le Traité de Maastricht, la réforme du Pacte de stabilité et de croissance de mars 2005 a conduit les Etats membres à se donner l'objectif d'un solde public compris « à moyen terme » entre -

80) Programme triennal d'évolution des finances publiques que les Etats membres, en application du Pacte de stabilité et de croissance, doivent notifier aux autorités communautaires à la fin de chaque année N pour les années N+2 à N+5.

1% du PIB et l'excédent⁸¹. Les Etats n'ayant pas encore atteint cet objectif sont invités à réduire leur déficit structurel de 0,5 point de PIB par an en moyenne, avec un encouragement à faire plus en période de bonne conjoncture et la possibilité de faire moins en période moins favorable.

Dans ses deux derniers programmes de stabilité, la France, à l'instar de l'Allemagne, s'est fixé un objectif à moyen terme de solde public à l'équilibre. Cet objectif peut paraître ambitieux, voire peu crédible compte tenu des annonces passées, réitérées mais jamais tenues, d'assainissement des déficits. Il conditionne pourtant techniquement le retour de la dette publique sous le plafond des 60% dans les prochaines années, quand bien même le choix serait fait de nouvelles cessions d'actifs pour des montants comparables à ceux des années précédentes⁸².

B - Les enjeux du rééquilibrage des comptes publics

Plus largement, le rééquilibrage des comptes publics est la condition d'un désendettement suffisamment durable, dont la nécessité a fait l'objet d'une prise de conscience nouvelle dans la période récente. Celui-ci permettrait d'accroître les marges d'action budgétaires et fiscales pour l'avenir, tout en évitant d'alourdir encore la charge de la dette qui pèsera sur les générations futures. Il réduirait également l'exposition de notre pays au relèvement des taux d'intérêt⁸³, mouvement qui s'est engagé fin 2005 et accéléré dans les premiers mois de 2007 (cf. partie I).

La résorption des déficits serait en outre cohérente avec les perspectives démographiques. Le vieillissement a commencé à entraîner des surcoûts pour les budgets publics et, toutes choses égales par ailleurs, pèsera sur le potentiel de croissance des économies développées. Il importe donc d'assainir les finances publiques avant d'aborder la période plus difficile où l'évolution démographique engagée fera sentir plus lourdement ses effets.

81) A l'intérieur de cette fourchette, la possibilité est laissée aux Etats membres de déterminer eux-mêmes leur cible pour tenir compte de leurs niveaux différents de dette et de croissance potentielle.

82) Le programme de stabilité 2008-2010, bien que tablant sur des cessions d'actifs de 5 à 10 Md€ par an sur la période, avait programmé un rééquilibrage du solde pour permettre le retour de la dette sous les 60% en 2010.

83) L'impact d'une augmentation durable des taux d'un point, toutes échéances confondues, avait été estimé début 2006 à 1 Md€ la première année et 11 Md€ au bout de dix ans pour un taux d'endettement à fin 2005 de 65,6%.

C - L'actualisation du programme de stabilité

Le dernier programme de stabilité (2008-2010) faisait de 2010 l'horizon prévisionnel du retour à l'équilibre du solde public et prévoyait également à cette échéance le retour de la dette publique sous le plafond des 60%, dans un scénario de croissance à 2,25% par an dit « bas ».

Tableau 20 – Objectifs du programme 2008-2010

<i>En % du PIB</i>	2008	2009	2010
Déficit public	-1,8	-0,9	0,0
Dette publique	62,6	60,7	58

Source : Programme de stabilité 2008-2010

Les évolutions de 2006 et du début 2007 montrent que la France est encore loin de tels objectifs. La stratégie pour les atteindre ou s'en rapprocher demeure largement à bâtir.

1 - Les implications d'un retour à l'équilibre du solde public

Si une croissance plus forte et l'amélioration de l'efficacité du système de prélèvements fiscaux et sociaux⁸⁴ (indépendamment des choix faits en matière de taux) pourraient procurer à notre pays des marges de manœuvre, le rééquilibrage des comptes publics passe aussi, et nécessairement, par un infléchissement de la progression des dépenses. A titre d'illustration, le dernier programme de stabilité a montré que le retour à l'équilibre du solde public en 2010 impliquait de ramener celle-ci à environ 0,6% par an en volume sur cette période⁸⁵, contre une moyenne de +2,2% depuis dix ans.

Une telle perspective est à l'évidence exigeante. Les exemples ne manquent cependant pas de pays ayant entrepris un effort équivalent ou supérieur dans la période récente (Suède, Canada, Espagne, Finlande, etc.), tout en conservant une croissance dynamique voire en voyant celle-ci s'accélérer. Au demeurant, même s'il était infléchi dans ces proportions et donc ramené à moyen terme autour de 51% du PIB, le taux français de dépenses publiques resterait nettement supérieur à celui de la zone euro (d'environ 4 points) et de l'OCDE (d'environ 10 points). Notre pays n'a donc pas à renoncer à un niveau de dépenses publiques élevé en

84) Réflexion sur la dynamique des assiettes, réexamen du bien-fondé des diverses exonérations actuelles de prélèvements fiscaux et sociaux, etc.

85) Sous l'hypothèse d'une élasticité des recettes de 1 et d'une croissance de 2,25% par an.

termes relatifs pour rééquilibrer ses finances publiques, ce que confirment les cas suédois ou danois par exemple.

L'importance des enjeux qui s'attachent à la maîtrise des dépenses publiques justifierait qu'un rapport spécifique sur ce sujet et couvrant l'ensemble des administrations publiques soit présenté chaque année en annexe au projet de loi de finances, comme c'est désormais le cas pour les prélèvements obligatoires en application de l'article 52 de la LOLF.

2 - Des perspectives différenciées selon les APU

Pour ce qui concerne l'Etat, aucun programme de stabilité n'a jusqu'à présent prévu de retour à l'équilibre. L'hypothèse retenue dans le programme 2008-2010 d'une stabilisation progressive de ses dépenses en valeur permettrait de ramener son déficit autour d'un point de PIB en 2010. Cette perspective implique la réalisation d'importants gains d'efficience, qui peuvent se nourrir des évaluations déjà effectuées et des revues de programme désormais permises par la LOLF ; compte tenu notamment de la progression à venir des charges d'intérêt et de pensions⁸⁶, elle requiert aussi inévitablement des priorités sectorielles mieux affirmées qu'aujourd'hui.

Pour la sécurité sociale, le retour à l'équilibre du régime général a été envisagé pour 2010 et celui de l'assurance maladie pour 2009. Ce dernier objectif suppose une progression de l'ONDAM limitée à +2,2% par an en valeur qui, au vu du rythme actuel d'évolution des dépenses et compte tenu de l'absence de mesure nouvelle programmée à ce stade, n'apparaît pas réaliste. Aucune résorption des déséquilibres des fonds de financement (FSV et FFIPSA) n'a été prévue, ce que la Cour juge une nouvelle fois d'autant plus préoccupant que le déficit cumulé du FFIPSA s'est encore accru en 2006. Elle rappelle que le rééquilibrage des comptes sociaux passe nécessairement par de nouvelles mesures d'économies et qu'il impose, sans préjudice de la maîtrise globale des prélèvements obligatoires, un relèvement des prélèvements destinés à la sécurité sociale ou l'affectation à celle-ci de recettes existantes.

Pour les APUL, les programmes de stabilité ont longtemps prévu des cibles d'excédent. Le programme 2008-2010 est le premier à tabler sur un besoin de financement de 0,1% du PIB de 2008 à 2010. Cet objectif implique néanmoins une importante modération de la progression des dépenses locales (+2% par an en volume, contre +3,3% en moyenne de 1996 à 2006) dont rien n'indique qu'elle soit en cours (cf. supra).

86) L'Etat prévoit de 2007 à 2010 une progression annuelle de ses charges d'intérêt de 1,7% par an en volume (après -1,2% de 2002 à 2006) ; celle de ses charges de pensions serait de 3% par an en volume (après 2,8% de 2002 à 2006).

II - Les défis de long terme

Les projections de long terme relatives aux dépenses ou aux engagements des administrations publiques (retraites, dépendance, santé, etc.) sont disponibles à des horizons temporels et selon des concepts (augmentation des dépenses, besoin de financement, besoin de financement cumulé, etc.) qui ne sont pas toujours homogènes.

A - La progression d'ensemble des dépenses liées au vieillissement

Le vieillissement de la population est appelé à exercer une pression durable à la hausse sur plusieurs catégories de dépenses publiques, au premier rang desquelles celles de retraites, santé et dépendance. S'il peut à l'inverse contribuer à alléger d'autres postes de dépenses (éducation, indemnisation du chômage), il aura un coût net sur les finances publiques dont les estimations doivent toutefois être accueillies avec prudence car elles sont étroitement dépendantes de multiples hypothèses démographiques et économiques périodiquement révisées.

Les projections les plus récentes (février 2006) du Comité de politique économique (CPE) de l'Union européenne prévoient pour la France une progression d'ensemble, à règles inchangées, des dépenses liées au vieillissement de 1 point de PIB à l'horizon 2020, de 2,1 points à l'horizon 2030 et de 3,2 points à l'horizon 2050.

Tableau 21 - Projections d'accroissement des dépenses liées au vieillissement

<i>En points de PIB</i>	Horizon 2020	Horizon 2030	Horizon 2050
France	+1	+2,1	+3,2
UE 15	Nd	+1,9	+3,7
UE 25	Nd	+1,6	+3,4

Source : Comité de politique économique de l'UE, février 2006

Ces projections apparaissent cependant optimistes en ce qui concerne la hausse des dépenses liées à la dépendance. Celle-ci est en effet estimée inférieure à 0,1 point de PIB par le CPE jusqu'en 2030 et de l'ordre de 0,2 point à l'horizon 2050, ce qui diverge des évaluations effectuées tant par la Cour⁸⁷ et le ministère chargé des affaires sociales (respectivement +1 point et +1,3 points de PIB à l'horizon 2020) que par l'OCDE (entre +0,9 et +1,7 points de PIB à l'horizon 2050). La projection

87) Les personnes âgées dépendantes, Rapport public particulier, novembre 2005.

du CPE, qui a été reprise dans le programme de stabilité 2008-2010, mériterait donc d'être revue dès le prochain programme, les Etats-membres devant désormais y inscrire des projections de dépenses liées au vieillissement à long terme.

B - Le financement des retraites

1 - Les projections du Conseil d'orientation des retraites

En matière de retraites, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a actualisé en janvier 2007 ses projections de besoin de financement en tenant compte du scénario démographique de l'INSEE révisé en juillet 2006 (qui comporte des hypothèses de population active à moyen et long terme plus favorables que celui de mars 2001) et de la révision à la hausse des perspectives de croissance qui en a résulté⁸⁸.

Le besoin de financement des régimes de retraite est désormais évalué par le COR à 0,7 point de PIB en 2020 et à 1,7 point en 2050 (contre 0,8 et 3,1 points dans ses projections d'avril 2006). Des variantes moins favorables que ce scénario central aboutissent à une évaluation du besoin de financement de près de 5 points de PIB en 2050.

2 - Le cas des régimes de retraite des fonctionnaires de l'Etat et des régimes spéciaux

En application des nouvelles normes de comptabilité générale, l'annexe des comptes de l'Etat comporte désormais une évaluation de la valeur actuelle des futurs besoins de financement cumulés des régimes de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat à législation constante, dont la Cour a contrôlé les modalités dans le cadre de ses travaux de certification. Ces besoins de financement, non couverts par des recettes prévisionnelles, s'élèveraient à 251 Md€ à l'horizon 2050 pour un taux d'actualisation de 2,5%⁸⁹.

En ce qui concerne les principaux régimes spéciaux bénéficiant d'une subvention d'équilibre financée par le budget de l'Etat, la valeur actualisée des futurs besoins de financement cumulés est estimée à 166 Md€ au même horizon et avec le même taux d'actualisation, dont près de la moitié au titre du régime de retraite de la SNCF.

88) La croissance potentielle serait, selon le ministère des finances, de 2,1% par an sur la période 2008-2015, de 1,8% sur la période 2015-2030 puis de 1,9% sur la période 2030-2050, contre respectivement 1,8, 1,5 et 1,6 dans ses précédentes projections.

89) A l'horizon de 100 ans et pour le même taux d'actualisation, ces besoins sont estimés à 423 Md€ par rapport à un total des engagements de retraite de l'Etat estimé à 941 Md€

C - L'accroissement des dépenses de santé

Les sociétés développées sont confrontées à l'accroissement tendanciel de leurs dépenses de santé. Si les réformes du système de soins et l'action sur les comportements peuvent en favoriser l'infléchissement, plusieurs facteurs lui confèrent néanmoins une composante structurelle à moyen et long termes. Le vieillissement est de ceux-là⁹⁰, mais il n'est pas le seul : l'introduction de nouvelles techniques et de nouveaux traitements médicaux ainsi que l'élévation des niveaux de vie peuvent également accroître le coût et la demande de soins, même si c'est dans des proportions difficiles à déterminer précisément.

L'OCDE a récemment estimé⁹¹ que, dans le cas français, la progression des dépenses de santé à l'horizon 2050 serait de l'ordre de 3,6 points de PIB dans un scénario dit « tendanciel ». Dans un scénario dit de « maîtrise des coûts », où des mesures (non spécifiées) seraient prises par les pouvoirs publics pour résorber progressivement l'écart entre la croissance des dépenses de santé et celle du PIB, la hausse de ces dépenses pourrait être contenue à 1,7 point de PIB d'ici 2050.

Tableau 22 - Projections des dépenses de santé à l'horizon 2050

<i>En points de PIB</i>	Scénario tendanciel*	Scénario de maîtrise des coûts
France	+3,5	+1,8
Moyenne OCDE	+3,9	+2

*Source : OCDE * Hypothèse où la progression des dépenses de santé par tête serait supérieure de 1 point à celle du PIB indépendamment du vieillissement.*

D - Les charges environnementales

Les coûts induits par les exigences de protection de l'environnement risquent de peser de façon croissante et potentiellement considérable sur les budgets publics. Ils commencent à être pris en compte dans les analyses sur les finances publiques, sous l'impulsion notamment du Fonds monétaire international⁹², même si rares sont les Etats qui opèrent aujourd'hui un suivi et une évaluation de leurs engagements à ce titre.

90) Néanmoins, son impact sur les dépenses de santé ne doit pas être surestimé car ses effets ne sont pas univoques, l'allongement de l'espérance de vie se traduisant aussi par des années supplémentaires en bonne santé, ce qui éloigne dans le temps les dépenses additionnelles.

91) Perspectives économiques de l'OCDE, n°79, juin 2006.

92) Cf. FMI - P.Heller, « Qui paiera ? Faire face au vieillissement, au changement climatique et à d'autres défis budgétaires de long terme », 2003.

Dans son rapport sur le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs de janvier 2005⁹³, la Cour avait indiqué que les charges futures pesant sur les principaux exploitants concernés pouvaient être estimées à 62,5 Md€ (valeur brute à fin 2003), dont 10,2 Md€ à la charge du seul Commissariat à l'énergie atomique, qui tient l'essentiel de ses ressources des subventions de l'Etat.

CONCLUSION

Conformément à la LOLF et au cadre européen, une trajectoire pluriannuelle d'évolution des finances publiques et la stratégie pour l'atteindre seront définies dans les tout prochains mois. En application du Pacte de stabilité rénové, cette programmation couvrira en principe l'ensemble de la législature.

Le retour à l'équilibre du solde public, cohérent avec nos engagements européens, permettrait à notre pays d'accroître ses marges d'action pour l'avenir. Ce rééquilibrage est aussi la condition d'un désendettement durable, dont la nécessité a été mieux reconnue sur la période récente. Il permettrait enfin de limiter l'exposition de notre pays à la poursuite d'un relèvement des taux d'intérêt.

Au-delà des leviers que peuvent constituer le renforcement de la croissance et une meilleure efficacité du système de prélèvements fiscaux et sociaux, la résorption des déficits passe nécessairement par un infléchissement de la progression des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, nationales et locales, sans pour autant contraindre notre pays à renoncer à un niveau élevé d'intervention publique. Un tel infléchissement implique la réalisation dans la durée de gains d'efficacité et de productivité, mais il suppose aussi des priorités sectorielles mieux affirmées qu'aujourd'hui. L'expérience d'autres pays (Espagne, Canada, Suède, etc.) montre qu'il s'agit d'un objectif réalisable dont l'atteinte peut s'accompagner d'une accélération de la croissance.

La perspective d'un accroissement des dépenses liées aux retraites, à la santé et à la dépendance dans les années à venir constitue une incitation supplémentaire en faveur d'un rééquilibrage suffisamment rapide des comptes publics. Les projections de besoin de financement des régimes de retraite aux horizons 2020 et 2050 montrent l'importance des prochains rendez-vous prévus par la loi de 2003 portant réforme des retraites et la nécessité d'une nouvelle étape dans ce domaine. La montée des enjeux environnementaux est également une nouvelle dimension à prendre en compte dans les stratégies budgétaires actuelles.

93) Cf. Rapport public particulier, janvier 2005.

Chapitre V

L'amélioration du pilotage des finances publiques

Le renforcement du pilotage des finances publiques est, comme le montrent les expériences des autres pays de l'Union européenne, une condition importante de l'amélioration de la situation des finances publiques, même s'il ne saurait en constituer le seul facteur.

I - Le renforcement des outils du pilotage

A - Une programmation pluriannuelle plus opératoire

Les programmes de stabilité notifiés aux autorités communautaires constituent aujourd'hui le seul véritable exercice de programmation à moyen terme des finances publiques. Mais ils présentent eux-mêmes des lacunes. Surtout, contrairement à la situation observée dans d'autres pays, ces programmes n'ont jamais été respectés⁹⁴, faute notamment d'une appropriation suffisante par les acteurs des finances publiques, ce qui n'a pas joué en faveur de la crédibilité de l'instrument lui-même. De fait, ces programmes restent perçus comme un exercice de projection théorique.

94) A titre d'exemple, le déficit public de 2006 aurait dû être de 1% du PIB aux termes du programme 2004-2006 et de 2,2% du PIB aux termes des programmes 2005-2007 puis 2006-2008, contre une réalisation de 2,5%.

Plusieurs améliorations permettraient de rendre les programmes de stabilité plus opératoires. La déclinaison des objectifs par sous-secteurs (Etat, ODAC, ASSO, APUL) devrait être complétée par des indications propres aux grandes catégories d'acteurs (régime général de sécurité sociale, assurance chômage, collectivités locales) de façon à rendre ces objectifs moins abstraits pour les autorités concernées. Il serait également utile de compléter l'information financière sur le volet recettes tout en précisant mieux les efforts attendus en matière de dépenses. Enfin, la stratégie pour atteindre les objectifs fixés devrait être mieux étayée.

Les administrations sociales ont été davantage associées à la préparation des programmes de stabilité au cours des dernières années, même si des progrès restent nécessaires. En revanche, ils ne donnent toujours lieu à aucune réelle consultation des collectivités locales. Une avancée indispensable serait de consulter les représentants des élus locaux, au niveau national, sur les prévisions et les objectifs relatifs aux collectivités locales que l'Etat prévoit d'y inscrire. La conférence nationale des finances publiques, dont la création en 2006 est une innovation notable, constitue un cadre pour ces progrès.

Il serait par ailleurs souhaitable que les programmes de stabilité fassent l'objet d'un suivi renforcé au Parlement. A cette fin, le rapport présenté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire par le Gouvernement pourrait rendre compte des éventuels écarts (notamment en dépenses) entre réalisations et prévisions pour chaque catégorie d'acteurs. L'évaluation du programme de stabilité par les autorités communautaires, qui contient souvent des éléments notables⁹⁵, devrait également être mieux portée à la connaissance du Parlement.

B - Des règles budgétaires renforcées

La programmation pluriannuelle sera d'autant mieux respectée qu'elle s'appuiera sur des règles propres à en assurer le respect en gestion. La Commission européenne a récemment établi⁹⁶ une corrélation étroite entre l'existence de règles budgétaires, auxquelles il est aujourd'hui fait un recours accru dans l'Union européenne, et le respect des objectifs de finances publiques par les Etats-membres.

95) L'opinion du Conseil sur le dernier programme de stabilité présenté par la France souligne par exemple l'insuffisance des mesures programmées au regard des objectifs fixés et l'insuffisance de la réduction prévue du déficit structurel en 2007.

96) Cf. « Les Finances publiques dans l'Union européenne », CE, n°3/2006.

1 - L'Etat

Pour l'Etat, la priorité est l'amélioration de la norme de dépenses, qui ne porte que sur les dépenses nettes du budget général (273 Md€ en 2006), soit moins de la moitié de ses dépenses brutes totales (550 Md€).

L'étroitesse de ce périmètre a des inconvénients manifestes. L'affichage d'une norme ambitieuse peut conduire à une perception erronée de la réalité de la discipline budgétaire que s'impose l'Etat. L'exigence de soutenabilité financière ne se trouve *de facto* appliquée qu'à une part des dépenses. Enfin, l'Etat peut jouer des effets de périmètre en substituant à des dépenses budgétaires des dépenses non incluses dans la norme, comme cela a été fait par exemple en 2006 avec la transformation du prêt à taux zéro en une « dépense fiscale »⁹⁷.

La norme gagnerait donc à être élargie à plusieurs éléments, dont les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et certains remboursements et dégrèvements d'impôts (au titre de la prime pour l'emploi et du crédit d'impôt recherche notamment). La Cour a récemment présenté en détail les améliorations possibles⁹⁸.

Les dépenses fiscales (63 Md€ en 2006) ne sauraient pour leur part être écartées *a priori* de tout mécanisme de régulation. Dans cette perspective, il apparaît indispensable de procéder d'abord à une amélioration de leur chiffrage (cf. infra). Il pourrait être envisagé ensuite d'encadrer leur évolution par une norme spécifique.

2 - Les administrations de sécurité sociale

En apportant plusieurs améliorations notables aux outils de prévision et de suivi des comptes sociaux⁹⁹, la LOLFSS a créé le cadre d'un possible équilibre des finances sociales sur moyenne période, dont la Cour a déjà souligné l'importance¹⁰⁰. En effet, s'il est difficile d'envisager que les comptes sociaux soient votés chaque année à l'équilibre en raison

97) Les dépenses fiscales résultent de dérogations aux normes du droit fiscal français. Elles entraînent pour les administrations publiques une perte de recettes fiscales et, dans certains cas, des dépenses budgétaires (ex : remboursements d'impôts).

98) Cf. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, mai 2007, p. 24 sq.

99) Elle a notamment prévu que le Parlement se prononce sur les tableaux d'équilibre relatifs au régime général, à l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi qu'aux fonds concourant au financement des régimes obligatoires. De plus, la loi de financement doit désormais présenter, pour les mêmes organismes, des prévisions de soldes pour les trois exercices suivants.

100) Dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2003 et dans celui sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2006

notamment de l'impact des fluctuations conjoncturelles sur leurs recettes, il ne devrait plus être admis que s'installe un déficit durable pour le financement des prestations sociales, qui sont des dépenses courantes.

La réalisation de cet équilibre de moyenne période suppose plus que le simple retour à l'équilibre au sens où elle nécessite de dégager des excédents pendant les phases de haute conjoncture, pour compenser les déficits des phases de basse conjoncture. Compte tenu des dynamiques spécifiques des branches et de l'indépendance nécessaire de leur gestion financière, les modalités de ce pilotage doivent être adaptées à chacune.

Beaucoup dépend désormais de l'usage qui sera fait des nouveaux outils prévus par la LOLFSS. Les premiers tableaux d'équilibre suscitent à cet égard des interrogations. Ils ont été votés en déséquilibre et associés à des prévisions de retour à l'équilibre à l'horizon 2009 ou 2010. A supposer que ce calendrier soit respecté, ces prévisions laissent subsister la dette qui sera constituée par le cumul des déficits des années 2007 à 2009 ou 2010 et des années antérieures pour la retraite et la famille.

Le pilotage à moyen terme des finances sociales doit par ailleurs rester adossé à un suivi annuel et même infra-annuel afin que les mesures de correction jugées nécessaires puissent être prises dans des délais suffisamment rapides. C'est le sens de la création du comité d'alerte dans la branche maladie. Encore faut-il que celui-ci dispose des outils adéquats, notamment pour assurer le suivi des dépenses des hôpitaux et des cliniques, qui représentent environ 70 Md€ et sont actuellement connues avec un retard de plusieurs mois, voire ne peuvent être exactement chiffrées que plusieurs mois après la fin de l'exercice.

3 - Les collectivités locales

Les collectivités locales sont d'ores et déjà tenues par un ensemble de règles budgétaires nettement plus strictes que celles qui s'appliquent aux autres administrations publiques¹⁰¹. Ces règles, contrôlées par les représentants de l'Etat et les chambres régionales des comptes, sont largement respectées. Elles n'empêchent cependant pas l'apparition d'un besoin de financement au sens de la comptabilité nationale et du Traité de Maastricht (cf. chapitre II-IV). Leur respect ne garantit pas non plus une maîtrise suffisante des dépenses des collectivités locales, qui bénéficient de la hausse soutenue de leurs produits de fonctionnement, notamment de leurs ressources fiscales grâce au relèvement des taux d'imposition et à

101) En plus du vote (ex-ante) des budgets en équilibre, les comptes administratifs (ex-post) des collectivités ne doivent pas présenter un déficit trop important. Il leur est interdit de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses de fonctionnement. Enfin, le remboursement des annuités d'emprunt doit être assuré par des ressources propres.

l'élargissement spontané des bases. Dans ce contexte, il peut être légitime de réfléchir aux mécanismes susceptibles de modérer la progression des dépenses locales en fonction des contraintes de soutenabilité à moyen et long terme propres aux collectivités locales mais aussi aux objectifs globaux du pacte de stabilité.

L'option d'une norme de dépenses contraignante apparaît incompatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales. La définition d'un objectif indicatif d'évolution des dépenses locales, décliné le cas échéant par catégorie de collectivités, pourrait fournir à celles-ci un repère utile en gestion ; elle n'aurait néanmoins de portée réelle que si elle reposait sur un accord explicite des représentants des élus locaux¹⁰². Une autre voie pourrait consister à moduler le rythme de progression des ressources des collectivités locales, qui conditionne largement celui de leurs dépenses courantes ; toutefois, une telle orientation n'aurait de sens que dans le cadre d'une démarche visant à rationaliser l'architecture des concours de l'Etat aux collectivités et à renforcer les mécanismes de péréquation.

En tout état de cause, toute initiative visant à favoriser la compatibilité de la progression des dépenses locales avec les contraintes globales des finances publiques devrait avoir pour contrepartie le respect par l'Etat de plusieurs engagements à l'égard des collectivités territoriales, en particulier la neutralité financière des transferts de compétences, une prévisibilité suffisante de l'évolution des concours financiers et la consultation des élus sur tout projet de texte ayant une incidence financière significative sur les budgets locaux.

C - L'amélioration des prévisions macro-économiques

Comme le souligne le Gouvernement¹⁰³, « la sincérité de la loi de finances implique que la qualité des prévisions fournies par l'exécutif soit la meilleure possible ». De cette qualité dépend également la pertinence de la programmation pluriannuelle des finances publiques.

102) En Allemagne, le Bund, les Länder et les communes ont pris le 15 février 2006 l'engagement politique de limiter à 1% en moyenne annuelle la croissance en valeur de leurs dépenses sur la période 2007-2009.

103) Projet annuel de performances du programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », annexé au PLF 2007.

1 - Les prévisions de croissance

Sur la période 1999-2006, l'écart entre les prévisions de croissance associées aux PLF et les réalisations a été supérieur à 1 point une fois sur deux en moyenne. Les prévisions du Gouvernement ont par ailleurs été, à deux exceptions près (2000 et 2004), toujours plus optimistes que celles résultant du « consensus » du groupe technique de la Commission économique de la nation¹⁰⁴.

Tableau 23 - Prévisions de croissance et réalisations

En %	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prév. LFI	2,7	2,8	3,3	2,5	2,5	1,7	2,5	2-2,5	2-2,5
Prév. GT*	2,4	3,0	3,1	2,2	2	1,7	2,3	2,1	2,0
Réalisation	3,3	3,9	1,9	1,0	1,1	2,5	1,7	2,0	Nd

*Source : PLF successifs, INSEE ; Tableau : Cour des comptes * Groupe technique de la Commission économique de la nation*

Quant aux programmes de stabilité, ils ont été construits sur la base de taux de croissance largement surestimés. Les programmes couvrant la période 2000-2006 ont tous retenu une hypothèse centrale de croissance de 2,5% par an ; or, si la croissance de l'année 2000 a été plus forte (3,9%), celle des années 2001 à 2006 n'a été en moyenne que de 1,7% par an, soit près d'un point de moins que la prévision. Cet écart contribue à expliquer que les cibles de solde n'aient jamais été atteintes, même si la cause prépondérante de ce résultat est avant tout le non-respect des trajectoires prévues en matière de dépenses.

2 - Les prévisions de recettes fiscales

Dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances, la Cour a souvent souligné la nécessité d'améliorer les prévisions de recettes fiscales pour permettre au Parlement de disposer d'informations fiables au moment où il vote le montant des dépenses pour l'exercice suivant.

Ces dernières années, les écarts entre prévisions et réalisations ont été récurrents et importants (supérieurs à 8 Md€ lors de cinq des huit derniers exercices). Les recettes ont été sous-estimées en phase haute du cycle (1999-2000) et surestimées en phase basse (2001-2003), l'amplitude du cycle et son impact sur les recettes ayant été mal anticipés.

104) Ce groupe se réunit deux fois par an pour comparer les prévisions du gouvernement avec celles des principaux instituts publics et privés de conjoncture.

3 - Des progrès nécessaires

Dans le cadre des programmes de stabilité, il pourrait être envisagé de compléter les deux scénarios de croissance (dit « bas » à 2,25% et « haut » à 3%) par un scénario plus conforme aux résultats des dernières années et donc plus prudent, ou tout au moins de présenter des analyses de sensibilité.

S'agissant des prévisions de recettes fiscales, au-delà de la nécessaire transparence sur les outils et méthodes utilisés, les voies de progrès sont à rechercher dans l'amélioration des modèles de prévision propres à chaque impôt et dans celle du suivi des évolutions économiques sectorielles. Un effort particulier devrait être accompli en matière d'impôt sur les sociétés, qui a pesé en 2006 pour plus de 60% dans l'écart de prévision. La volatilité accrue de cet impôt (cf. chapitre II-I) renforce les difficultés de prévisions mais rend aussi les progrès plus nécessaires. Une analyse plus fine des résultats (y compris trimestriels) des entreprises et des secteurs qui ont le plus fortement contribué à la croissance de l'IS sur la période récente pourrait les favoriser¹⁰⁵.

De façon plus générale, une certaine prudence semble devoir entourer les prévisions de recettes dans les années à venir. Depuis 2004, les élasticités de recettes fiscales se situent à des niveaux très élevés par rapport à leur moyenne de longue période. Rien ne permet de considérer ce phénomène comme durable et un retournement n'est pas à exclure.

D - Le développement des évaluations

La qualité de la décision publique appelle un renforcement des mécanismes d'évaluation *ex-ante* (simulation du coût et des effets attendus de mesures envisagées) et *ex-post* (mesure du coût effectif et les effets constatés des dispositifs déjà instaurés).

1 - Les évaluations *ex-ante*

Depuis 1996, plusieurs circulaires du Premier ministre ont affirmé l'obligation d'assortir d'une étude d'impact préalable les projets de loi et de décret les plus importants. Alors que des initiatives comparables ont porté leurs fruits dans différents pays (Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne), cette prescription a été perçue en France comme une contrainte procédurale supplémentaire et n'a donc reçu qu'une application très limitée. Elle est, de fait, progressivement abandonnée.

105) L'IS est un impôt très concentré : près d'un tiers de son produit brut est acquitté par les 100 plus gros contributeurs.

En conséquence, de nombreux dispositifs restent créés sans que leurs effets ni leur impact financier à moyen terme aient été correctement ou même réellement évalués. Une erreur de l'ampleur de celle constatée pour la prestation d'accueil du jeune enfant, dont le coût annuel avait été estimé en 2004 à 850 M€ par an alors qu'il serait plutôt de 1,6 Md€ au terme de sa montée en charge en 2009, montre l'importance de l'enjeu.

En 2001, un article du projet de LOLF prévoyait qu'« aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante ». Cet article avait été jugé non conforme à la Constitution car il instituait une formalité préalable à la publication des lois. La nécessité n'en demeure pas moins d'une telle évaluation et même d'une systématisation des études d'impact, au moins pour les dispositifs dépassant un certain seuil financier et de nombre de bénéficiaires. Elles permettraient de développer dans les administrations une culture de l'évaluation *ex-ante* qui fait encore trop souvent défaut.

2 - Les évaluations ex-post

Au vu des éléments dont elle a disposé, la Cour a montré, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (mai 2007), que les rapports annuels de performance établis en application de la LOLF sont encore souvent très lacunaires s'agissant de la mesure de la performance et même de la simple connaissance des coûts des politiques mises en œuvre ou financées par l'Etat. Une nouvelle impulsion est indispensable pour que le dispositif de performance devienne réalité.

L'évaluation du coût et des effets des dépenses fiscales reste également insuffisante alors même que ces mesures peuvent exister de longue date. Le Gouvernement indique ne pas pouvoir évaluer le coût global des dépenses fiscales, celles-ci pouvant se compenser, s'exclure ou se renforcer mutuellement. Il serait utile de mieux rendre compte de ces interactions dans le document budgétaire dédié aux dépenses fiscales¹⁰⁶, dont la qualité doit continuer à s'améliorer.

La Cour a par ailleurs souvent constaté que l'efficacité des interventions de l'Etat n'était que très partiellement mesurée. Dans son rapport public annuel de 2004, elle a par exemple souligné l'insuffisance des évaluations *ex-post* dans le domaine des aides à l'emploi.

106) Tome II du fascicule des voies et moyens annexé au PLF.

E - L'amélioration du suivi des engagements

La nouvelle comptabilité générale de l'Etat permet un meilleur suivi de ses engagements, mais des lacunes demeurent dans leur recensement et leur évaluation comme l'ont montré les travaux de la Cour sur la certification.

Tout en maintenant le principe d'un vote annuel des ressources et des charges de l'Etat, la LOLF a cherché à favoriser l'inscription des décisions budgétaires dans une perspective à moyen terme. En particulier, elle a systématisé le dédoublement de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses : celles-ci sont constituées, d'une part, d'autorisations d'engagement (limite supérieure des dépenses pouvant être engagées) et, d'autre part, de crédits de paiement (limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année).

Alors que ce dispositif avait vocation à être le support d'une forme de pluriannualité budgétaire, il a été largement privé de portée pratique. La faible différence entre le montant des AE et celui des CP (496 Md€ contre 493 dans le PLF 2007) en est un indice. La loi de finances votée par le Parlement ne reflète pas les choix budgétaires à moyen terme, dont elle reste trop déconnectée, et le Parlement n'a qu'une faible visibilité sur l'ampleur des « coups partis » qui grèveront inéluctablement les budgets suivants et réduiront donc les marges de manœuvre. Il apparaît indispensable de progresser vers une budgétisation en AE/CP reflétant mieux la réalité des engagements souscrits par l'Etat, tout en appelant les ministères à développer une véritable comptabilité de leurs engagements qui soit articulée avec la comptabilité générale.

Une amélioration de l'information budgétaire et comptable est du reste indispensable pour permettre de connaître avec précision les charges reportées d'un exercice sur l'autre et les restes à payer (cf. partie I) et pour donner au Parlement une vision exhaustive de l'ensemble des engagements pris dans le cadre des différentes lois de programme. Enfin, la Cour souligne à nouveau la nécessité d'un meilleur suivi des relations comptables et financières entre l'Etat et ses opérateurs, par lesquels transite notamment une forte part de ses dépenses d'intervention.

En ce qui concerne les collectivités locales, obligation leur est faite de retracer leurs engagements financiers en annexe aux comptes administratifs. En revanche, aucun suivi d'ensemble, ni statistique, ni comptable, n'en est fait au niveau national ; les évolutions financières sous-jacentes ne peuvent donc pas être appréciées.

II - L'amélioration des pratiques budgétaires et financières

A - Un pilotage plus efficace des finances publiques au long du cycle économique

1 - Les pratiques passées

Les années de haute conjoncture (1997-2000) n'ont permis aucun assainissement structurel des finances publiques, les surcroûts de recettes collectés ayant été affectés à des allègements d'impôts et, dans une moindre mesure, à des dépenses nouvelles. Les années de ralentissement (2001-2003) ont entraîné une phase de dégradation structurelle des comptes publics, en raison d'une progression marquée des dépenses et de baisses d'impôt. Notre pays a donc mené une politique expansionniste en phase d'expansion (politique « pro-cyclique »), sans renoncer à soutenir l'activité en période moins favorable (politique « contra-cyclique »). Cette gestion asymétrique des finances publiques au long du cycle a creusé le déficit structurel de 2 points de PIB de 1997 à 2003.

2 - La nécessaire mise à profit des périodes de bonne conjoncture

La France n'est pas le seul pays de l'Union européenne à n'avoir pas su mettre à profit la forte croissance des années 1998-2000 pour assainir ses déficits. Afin d'inciter les Etats-membres à une discipline suffisante en haut de cycle, le Pacte de stabilité renouvelé prévoit désormais que ceux n'ayant pas encore atteint l'objectif d'un solde public équilibré doivent réduire leur déficit structurel de 0,5% par an en moyenne, avec un encouragement à faire plus en période favorable.

Certains Etats, dont l'Espagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, se sont dotés de règles poursuivant le même objectif. La France a elle-même pris des initiatives en ce sens. En application de l'article 34 de la LOLF, les lois de finances doivent préciser l'affectation des éventuels surplus de recettes fiscales constatés en cours d'exercice. Sur ce fondement, les LFI pour 2006 et 2007 ont prévu l'affectation de ces surplus à la réduction du déficit budgétaire, ce que la Cour avait jugé souhaitable et continue de recommander pour l'avenir afin que les « bonnes surprises » puissent contribuer à l'assainissement des finances publiques.

Afin d'éviter qu'un contexte de meilleure conjoncture n'entraîne un relâchement de la discipline budgétaire au regard des objectifs fixés à moyen terme, une trajectoire pluriannuelle d'ajustement structurel devrait être fixée et rendue publique. Cela permettrait au Parlement de mesurer la réalité des efforts de redressement des administrations, hors impact de la conjoncture et effets d'élasticité, et de mieux apprécier les éventuels réajustements de politique budgétaire.

3 - L'amélioration des outils du diagnostic structurel

L'indicateur d'effort structurel¹⁰⁷ introduit une distinction utile, pour le volet recettes, entre les évolutions spontanées et celles résultant des choix des pouvoirs publics. En revanche, il n'opère pas de distinction similaire pour le volet dépenses ; une telle partition gagnerait à être opérée afin de permettre un meilleur contrôle des choix faits et une meilleure analyse des dynamiques.

Il serait par ailleurs indispensable de progresser dans l'élaboration d'un indicateur de solde structurel relatif aux comptes sociaux, les plus affectés par les variations cycliques. Cet indicateur permettrait d'éviter qu'une amélioration conjoncturelle masque une dégradation structurelle, et ne retarde ainsi les mesures d'ajustement nécessaires comme cela a été le cas en 1999-2000 pour l'assurance maladie.

B - Une approche patrimoniale des finances publiques

La Cour a déjà insisté¹⁰⁸ sur la nécessité d'une approche patrimoniale des finances publiques, impliquant de considérer non seulement les passifs des administrations mais aussi leurs actifs pour porter un jugement plus complet et éclairé sur leur situation financière.

1 - Une stratégie de cessions d'actifs à remettre en perspective

Les cessions d'actifs dits « non stratégiques » ont été érigées en pilier de « l'engagement national de désendettement » pris par le Gouvernement en juin 2006. Le programme de stabilité 2008-2010 en a fait un axe majeur, en prévoyant la cession de 5 à 10 Md€ d'actifs par an et leur affectation intégrale au désendettement.

107) Notion qui désigne l'évolution « discrétionnaire » du solde structurel, c'est-à-dire celle résultant uniquement de la maîtrise des dépenses et des mesures nouvelles décidées en matière de prélèvements obligatoires. Cf. définition en annexe II.

108) Cf. rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2006.

Le niveau de la dette justifie pleinement que les pouvoirs publics cherchent à le réduire. Mais l'emprise de l'objectif de réduction du ratio de dette brute au sens de Maastricht sur les décisions de cessions d'actifs, qui n'améliorent en rien la dette nette, peut conduire à des choix sous-optimaux en termes économiques et financiers. Pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, le produit financier immédiat attendu des privatisations a primé sur toute autre considération stratégique.

Les décisions de cessions ne doivent négliger aucun critère pertinent. Même au strict plan financier, une cession n'a de réelle justification que si le marché valorise l'actif concerné, au moment où il est cédé, à un prix supérieur aux flux nets de revenus que l'Etat peut espérer tirer de sa conservation. La rentabilité des cessions s'apprécie notamment au regard des investissements effectués, de l'importance des revenus et des charges générés par l'actif concerné, du risque pesant sur leur évolution et du rapport coûts-bénéfices attendus du passage à une gestion privée. L'importance des enjeux financiers, économiques et le cas échéant industriels qui s'attachent souvent aux cessions d'actifs devrait en outre inciter à préciser la notion « d'actifs non stratégiques » invoquée dans les documents budgétaires les plus récents, et à en clarifier le champ.

Les bénéfices que l'Etat peut tirer à long terme de la détention d'actifs financiers, à la fois en termes de rentabilité et de diversification des risques, doivent être d'autant moins négligés qu'il fait face à des engagements de long terme, notamment en matière de retraites. A cet égard, l'affectation d'une partie du produit des cessions d'actifs au Fonds de réserve des retraites plutôt qu'au désendettement, à des fins de réinvestissement dans un portefeuille de titres diversifiés, peut constituer un arbitrage financièrement pertinent¹⁰⁹. Or le FRR n'a bénéficié d'aucun versement du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » depuis la dotation de 1,6 Md€ de 2002¹¹⁰.

2 - Dette nette et richesse nette

L'accent mis sur la dette brute dans le référentiel maastrichtien s'explique par la nécessité de disposer de données aussi homogènes que possible entre les pays de l'Union. Mais la dette nette, qui prend en compte les actifs, renseigne mieux sur leur situation financière. Divers

109) Dès lors que le rendement de ce portefeuille serait supérieur au coût de refinancement de l'Etat, actuellement estimé à 4,5%.

110) Le FRR bénéficie, aux termes de la loi du 17 juillet 2001, de trois types de ressources : 65% du produit du prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine et de placement, tout ou partie des éventuels excédents de la CNAV et du FSV et enfin des abondements exceptionnels tels que le produit de cessions d'actifs.

indicateurs de dette nette sont utilisés par le Royaume-Uni, le Canada et l'OCDE notamment. La Commission européenne réfléchit elle-même à la possibilité de compléter les données de dette brute par la prise en compte des actifs détenus par les fonds de réserve des Etats-membres. La France avait fait un pas en ce sens en présentant dans son programme de stabilité 2000-2002 des projections de dette nette des actifs détenus par le FRR.

L'approche en dette nette suppose de définir avec précision le champ des actifs pouvant venir en déduction des passifs¹¹¹. Dans le cas français, une première approche pourrait consister à soustraire des passifs financiers au sens de la comptabilité nationale les seuls actifs financiers liquides (disponibilités et placements à court terme) ; une approche plus large consisterait à en soustraire l'ensemble des actifs financiers (titres, crédits, etc.). Pour l'Etat, la comptabilité générale peut constituer un cadre de référence complémentaire (dettes financières moins trésorerie).

Par ailleurs, un raisonnement en termes de « *richesse nette* », consistant à prendre en compte l'ensemble des actifs et des passifs au sens de la comptabilité nationale gagnerait à être développé. Il implique d'améliorer les comptes de patrimoine établis par l'INSEE, qui sont riches d'enseignements mais présentent encore des lacunes¹¹². Les progrès récents dans le recensement et la valorisation des actifs de l'Etat montrent que des améliorations rapides en la matière sont possibles.

Enfin, la « comptabilité générationnelle », qui fait actuellement l'objet de travaux du Conseil des prélèvements obligatoires, est un outil à développer pour permettre une meilleure analyse des transferts entre générations induits par le recours à l'endettement.

111) Au Royaume-Uni, la dette est nette des actifs financiers liquides. Au Canada, la dette est nette de l'ensemble des actifs financiers et inclut les passifs des régimes de retraite ainsi que les charges à payer.

112) Ils ignorent bon nombre d'actifs qui ont une utilité sociale mais ne sont pas valorisés faute d'une valeur marchande de référence ; peu d'actifs incorporels sont recensés ; enfin, ils se fondent sur une notion d'actif restrictive, excluant la plus grande partie du capital immatériel (éducation, recherche, santé).

III - La clarification des relations financières entre les acteurs

A - Une meilleure articulation entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale

1 - Portée et limites des progrès récemment accomplis

A plusieurs reprises, la Cour a critiqué, dans ses rapports sur les lois de finances et les lois de financement, la complexité des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale et les difficultés qui en résultent tant pour les organismes concernés que pour le pilotage global des finances publiques.

La LOLFSS a introduit plusieurs clarifications dans l'articulation entre les lois de finances et les lois de financement¹¹³. La coordination des administrations dans la préparation de celles-ci s'est également améliorée. En outre, les plages de recouvrement entre la LF et la LFSS sont désormais réduites¹¹⁴.

Des difficultés demeurent néanmoins. L'éclatement des impôts et taxes affectés (ITAF) entre l'Etat et la sécurité sociale et, au sein de celle-ci, entre les régimes, les branches et les fonds de financement n'obéit à aucune logique d'ensemble ; elle a varié d'une année à l'autre au gré du financement de nouvelles prestations ou de la nécessité de combler des insuffisances de recettes. Malgré la réduction de leur champ, les contributions du budget de l'Etat à la sécurité sociale continuent par ailleurs de poser de façon aiguë le problème de leurs relations de trésorerie : à la fin de 2006, la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale a atteint 9,1 Md€(cf. chapitre II).

2 - Les améliorations nécessaires

Différentes mesures visant à mieux articuler lois de finances et lois de financement à toutes les étapes (préparation, information du Parlement, discussion et vote) permettraient de poursuivre la clarification

113) La clarification la plus importante est celle qui fait désormais relever les recettes affectées dans leur intégralité à la sécurité sociale de la seule loi de financement, alors que le partage avec la loi de finances auparavant n'était pas clair.

114) Le total des contributions du budget de l'Etat ne représente que 4% des recettes des régimes de base de la sécurité sociale en 2006, contre 8,4% en 2005 avant la modification du mode de financement des allègements généraux de charges sociales.

engagée ces dernières années et sans laquelle le retour à l'équilibre des comptes sociaux est difficile à organiser.

Dès lors que le budget de l'Etat n'est pas concerné, les mesures relatives à la sécurité sociale devraient relever exclusivement de la LFSS ; ceci vaut en particulier pour les mesures dérogatoires affectant le taux et l'assiette des recettes de la sécurité sociale. La LFSS devrait également avoir le monopole des modifications du code de la sécurité sociale (CSS) afin d'éviter qu'un même article du CSS puisse être modifié à la fois par la LF et par la LFSS, comme cela s'est produit fin 2006¹¹⁵.

Le contenu et la cohérence des annexes aux deux lois ont été améliorés ces dernières années, notamment par la LOLFSS, mais des progrès restent possibles. Dans le document budgétaire (« jaune ») consacré aux relations financières entre l'Etat et la protection sociale, une présentation plus claire des relations entre l'Etat et les organismes du champ de la loi de financement (régimes de base et FSV) devrait par exemple être assurée. Un récapitulatif des mesures dérogatoires induisant des pertes de recettes pour la sécurité sociale, sur le modèle de l'annexe au PLF sur les dépenses fiscales, serait également souhaitable.

Les affectations d'impôts à la sécurité sociale (hors CSG qui a été créée pour la sécurité sociale) devraient obéir à un principe de stabilité dans le temps et de cohérence avec l'objet et la dynamique des dépenses à financer. Dès lors qu'un impôt est affecté, il devrait l'être en totalité. Cela permettrait l'application du principe posé par la LOLFSS selon lequel un impôt entièrement affecté à la sécurité sociale ne peut être réparti entre les régimes, branches et fonds que par une LFSS. Deux impôts restent partagés entre l'Etat et la sécurité sociale : les taxes sur le tabac et la taxe sur les salaires, dont l'Etat ne reçoit plus en 2006 que 11,5 % et 5 % respectivement. La poursuite de la clarification engagée devrait conduire à faire de ces deux impôts des recettes exclusives de la sécurité sociale.

Les deux assemblées peuvent désormais organiser des débats sur les orientations de la politique budgétaire, sur celles des finances sociales et sur les prélèvements obligatoires. Pour favoriser un meilleur pilotage d'ensemble, une nouvelle étape pourrait être franchie avec l'instauration d'une discussion générale commune sur la LF et la LFSS, suivie du vote du Parlement sur les volets recettes de chacune des deux lois¹¹⁶.

115) L'article L. 131-8 CSS, relatif à la compensation des allègements généraux de charges sociales, a été modifié à la fois par la LF 2007 et par la LFSS 2007.

116) Une autre solution consisterait à avoir un volet recettes commun aux deux lois. La discussion générale serait alors suivie du vote de ce volet recettes, puis de votes distincts sur les parties dépenses. Cependant, cette solution supposerait au préalable des réformes institutionnelles.

La certification des comptes de l'Etat et du régime général contribuera à clarifier les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale et apportera à la Cour de nouveaux éléments pour apprécier la situation et proposer en tant que de besoin de nouveaux correctifs.

B - La rationalisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales représentent des flux financiers considérables. Ils se sont élevés en 2006 à 81,6 Md€, dont 48,2 Md€ en prélèvements sur les recettes de l'Etat, 10,9 Md€ en compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, 6,8 Md€ en dépenses budgétaires et 15,8 Md€ en fiscalité transférée. Ils constituent désormais un système d'une rare complexité.

Fondés sur des dispositions législatives d'origine diverse, ces concours sont de nature hétérogène et obéissent à des règles d'évolution disparates, y compris au sein d'une catégorie donnée. Ils se sont superposés au fil du temps et s'inscrivent dans un cadre budgétaire et comptable qui ne fait plus suffisamment ressortir ni leurs justifications originelles, ni leurs objectifs. La simplification amorcée par la refonte de la dotation globale de fonctionnement en 2004 et 2005 est à poursuivre.

L'information financière relative aux concours de l'Etat aux collectivités locales est également à améliorer. En particulier, le document budgétaire (« jaune ») décrivant l'« effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » doit être rendu plus fiable et plus clair, car il reste conçu davantage comme un outil de calcul de droits plutôt que de présentation des dépenses de l'Etat. Une meilleure connaissance de la réalité des flux financiers est en outre nécessaire. En particulier, l'Etat devrait se mettre en mesure d'identifier, par collectivité bénéficiaire, le coût des dégrèvements et remboursements d'impôts locaux qu'il prend en charge.

Au demeurant, la multiplication au fil des années des dégrèvements et exonérations compensés par l'Etat a eu pour effet de distendre le lien entre la collectivité qui vote l'impôt et le contribuable. Leur rationalisation, désormais indispensable, soulève le problème de la réforme de la fiscalité locale, lequel pose lui-même celui de la révision des bases locatives cadastrales dont la nécessité a souvent été soulignée mais qui n'a jamais été mise en œuvre depuis 1970.

CONCLUSION

L'amélioration du pilotage des finances publiques, condition non suffisante mais indispensable à leur rééquilibrage, implique d'agir à plusieurs niveaux.

La programmation pluriannuelle, indispensable pour ancrer les choix budgétaires dans la durée, doit devenir plus opératoire et faire l'objet d'une appropriation suffisante de la part de l'ensemble des acteurs publics, nationaux et locaux, ce qui implique d'approfondir les mécanismes de concertation et de mieux étayer les stratégies proposées. Elle pourra ainsi devenir un réel cadre de référence pour tous les acteurs publics.

Cette programmation sera d'autant mieux respectée qu'elle s'appuiera sur des règles budgétaires adaptées à la situation de chaque administration. Pour l'Etat, la priorité est à l'amélioration de la norme de dépenses qui, en raison de son périmètre étroit, n'est pas aujourd'hui l'instrument d'une maîtrise suffisante des dépenses. Pour les finances sociales, les conditions d'un équilibre de moyenne période doivent être réunies, ce qui implique d'accentuer très nettement les efforts d'assainissement en période de bonne conjoncture. Pour les collectivités locales, l'enjeu des réflexions à approfondir est de parvenir à des objectifs partagés, cohérents avec les contraintes globales des finances publiques et favorisant une évolution plus maîtrisée des dépenses.

Parallèlement, les relations financières entre les administrations doivent être clarifiées, ce qui suppose notamment de poursuivre l'effort engagé d'articulation entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale tant au stade de leur préparation que de leur discussion et de leur vote.

Des progrès restent à réaliser en matière de prévisions de croissance et de recettes fiscales, notamment pour l'impôt sur les sociétés, ainsi qu'en matière d'évaluation ex-ante et ex-post afin de mieux éclairer la décision publique. Le suivi des engagements des administrations doit être amélioré afin de mieux préparer les choix budgétaires à moyen terme et de rendre leurs conséquences plus transparentes. Le développement d'une approche patrimoniale des finances publiques permettrait par ailleurs de mieux appréhender la situation financière des administrations et certains des enjeux qui s'attachent par exemple aux cessions d'actifs financiers.

La nécessité d'un meilleur pilotage des finances publiques au long du cycle économique devrait inciter l'Etat à fixer une trajectoire pluriannuelle d'ajustement structurel des comptes publics (hors effet d'élasticité) et à la rendre publique afin que le Parlement puisse apprécier les écarts entre prévisions et réalisations et les conséquences des éventuels réajustements de politique budgétaire décidés.

Chapitre VI

Les actions de fond

I - La maîtrise des dépenses de personnel

A - L'évolution récente des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel des administrations publiques (235 Md€ en 2006) ont augmenté, de 1996 à 2006, de 39% en euros courants et de 19,5% en euros constants, avec des rythmes très différenciés selon les administrations publiques¹¹⁷. Exprimées en point de PIB, ces dépenses ont légèrement diminué depuis dix ans (13,1% en 2006 contre 13,8% en 1996) mais la baisse sur la période a été double dans un pays comme l'Allemagne (-1,4 point de PIB).

La décomposition de la progression des dépenses de personnel entre un « effet volume » (progression des effectifs) et un « effet prix » (progression du salaire moyen par tête hors inflation) permet d'estimer que le premier a compté pour 70% et le second pour 30% environ sur la période 1995-2005.

La progression des effectifs (+15% au total de 1995 à 2005, soit +605 000 équivalents temps plein) a été particulièrement vive dans la fonction publique territoriale (+30%). Elle a également été forte dans la fonction publique hospitalière (+18%) et, malgré la décentralisation, non négligeable dans la fonction publique de l'Etat (+6%).

117) +41% pour les APUL, +27% pour les ODAC, +21% pour les ASSO et +10% pour l'Etat en euros constants (+5% hors pensions).

La part de l'emploi public dans l'emploi total était en 2005 de 20%, un pourcentage parmi les plus élevés de l'OCDE, y compris au regard des Etats dont les administrations publiques sont également investies de larges missions¹¹⁸.

Les dépenses de personnel représentant aujourd'hui près de 30% des dépenses de l'Etat¹¹⁹ et de celles des APUL et plus de 65% des charges d'exploitation des établissements publics de santé, leur maîtrise constitue un enjeu majeur pour l'ensemble des administrations publiques.

B - L'accélération des départs à la retraite

De 2005 à 2015, les employeurs publics auront été confrontés au départ à la retraite de plus d'un tiers (36%) des personnels titulaires (civils et militaires) actuellement en poste (38% pour l'Etat). S'il peut constituer une contrainte dans certains secteurs pour que les postes continuent d'être pourvus, ce contexte offre aussi une occasion unique pour améliorer l'allocation des ressources au regard des besoins sans remise en cause de la sécurité de l'emploi.

Tableau 24 - Départs à la retraite des agents publics titulaires

<i>En milliers</i>	Effectifs fin 2004	Flux de départs à la retraite			Cumul 2005 à 2015	Départs / effectif fin 2004
		2005	2010	2015		
FPE*	2 487,3	79,9	89,4	80,7	946,4	38,0%
FPT	1 045,0	21,0	28,3	30,7	316,7	30,3%
FPH	778,5	21,2	26,4	26,0	278,7	35,8%
Total	4 310,8	122,1	144,1	137,4	1541,8	35,8%

Sources : Service des pensions, COR, CNRACL * Y compris PTT

En ce qui concerne l'Etat, le pic de cette évolution démographique se manifesterait en 2008. Les flux de départs resteraient supérieurs à 70 000 par an (hors fonctionnaires des PTT) jusqu'en 2011. Sur l'ensemble de la période 2008-2015, le cumul des départs est estimé à 570 000 environ.

La LFI pour 2007 a prévu la suppression de 15 000 ETPT, ce qui constitue un quasi-triplement de l'objectif par rapport à la LFI pour 2006 ; mais ce nombre représente moins de 19% des départs prévus au

118) Selon l'OCDE, la part de l'emploi public dans l'emploi total était en 2004 de 16,3% en Italie, 14,2% en Espagne, 11,4% aux Pays-Bas et de 11,2% en Allemagne.

119) Un pourcentage en légère diminution en comptabilité nationale, qui inclut parmi les dépenses de l'Etat les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et la 4ème ressource PNB. Rapporté aux seules dépenses nettes du budget général, le poids des dépenses de personnel est en revanche passé de 40 à 44% depuis dix ans.

cours de l'année 2007 et 0,6% des effectifs de l'Etat. Surtout, il est à rapprocher de la très forte sous-consommation en ETPT en 2006 (environ 30 000) ce qui conduit *a posteriori* à relativiser l'effort programmé.

Une part significative (27%) des départs estimés de la période 2005-2015 étant déjà intervenue au cours des années 2005 à 2007, l'enjeu des années prochaines est d'autant plus important.

Tableau 25 - Rapport entre les départs à la retraite des agents titulaires de l'Etat (hors PTT) et les suppressions d'effectifs en LFI

	2006	2007	2008	2009	2010	2011-2015
(1) Total des départs (civils et militaires)	71 065	79 766	80 898	77 742	73 289	340 802
(2) Variation des ETPT en LFI	-5 430	15 002	Nd	Nd	Nd	Nd
Rapport (2)/(1)	7,6%	18,8%	Nd	Nd	Nd	Nd

Source : Service des pensions (jusqu'en 2010) ; COR (de 2011 à 2015)

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2005, la Cour avait recommandé que soit présenté au Parlement, pour chaque ministère, le rapprochement entre l'évolution du nombre d'ETPT et celle des départs en retraite. Cette recommandation reste nécessaire pour permettre une meilleure appréhension des enjeux actuels. Le non-remplacement d'un départ à la retraite réduit les engagements de long terme des administrations, avec une économie sur les rémunérations d'activité puis sur les pensions versées récemment estimée par la direction du budget, pour l'Etat, à 1 M€ par emploi non remplacé (pour un taux d'actualisation de 2,5%).

Toutefois, le non-remplacement des départs à la retraite n'aura de sens et d'effet que s'il s'inscrit dans la durée et s'accompagne d'une réévaluation méthodique des besoins au regard des missions exercées. Les administrations sont confrontées à des contraintes différentes dont il doit être tenu compte et qui devraient inciter à accroître et organiser la mobilité au sein des fonctions publiques et entre celles-ci.

C - Les démarches de productivité

Il n'y aura pas de maîtrise durable des dépenses de personnel sans un approfondissement des démarches de productivité. Au cours de la période récente, celles-ci ont commencé à se traduire, par exemple dans les directions à réseau du ministère des finances, ou dans la branche maladie du régime général de la sécurité sociale, par des réductions d'effectifs significatives (-8 180 emplois au ministère des finances de 2003 à 2006 ; - 3 200 emplois dans la branche maladie sur la période

2004-2005), qui n'en restent pas moins dans certains cas en deçà des engagements pris.

Les gains de productivité ne sont pas seulement à rechercher dans la diffusion des nouvelles technologies, mais aussi dans l'amélioration du fonctionnement et de la gestion des services. La Cour a par ailleurs souligné qu'aucun d'entre eux ne devait être *a priori* laissé à l'écart des problématiques de productivité, y compris dans le domaine social, même si leur diversité requiert des objectifs et des méthodes différentes.

L'approfondissement des démarches de productivité implique de progresser dans les indicateurs de mesure. Dans le champ social et pour l'Etat, malgré le foisonnement des statistiques et des indicateurs, la mesure de la productivité reste très fruste. Dans le cadre de la LOLF, environ 10% des indicateurs seulement portent sur la productivité. A l'échelle locale, les indicateurs de productivité sont rares.

Cet approfondissement requiert par ailleurs une mobilisation des personnels d'encadrement, dont les contrats de performance (pour les administrations de l'Etat) et les contrats d'objectifs et de gestion (pour les branches de la sécurité sociale) ont montré qu'ils pouvaient constituer un support efficace, sous réserve de consacrer dans la durée un niveau de priorité suffisant à cet enjeu.

L'intéressement peut enfin constituer un levier et une contrepartie légitime de l'amélioration de la productivité. Celle-ci en effet n'a pas vocation à se traduire uniquement par des ajustements d'effectifs ; pour être acceptée et pérenne, elle doit aussi permettre une progression des rémunérations des agents, une amélioration de leurs conditions de travail et entraîner une amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens.

D - La politique salariale

La maîtrise des dépenses de personnel ne saurait se focaliser sur la seule question des effectifs : elle implique également une évolution soutenable de la politique salariale, qui doit concilier la nécessité de ne pas figer la structure des rémunérations hors de toute considération économique et celle de ne pas exclure les agents publics d'une participation aux fruits de la croissance.

Dans son rapport annuel de 2004, la Cour a souligné que l'effort de régularisation juridique des primes et indemnités intervenu à partir de 1999 à la suite de ses contrôles s'était accompagné dans de nombreux cas d'une augmentation importante des dépenses indemnitaires qui ne pouvait être poursuivie. Dans le secteur local, elle a montré que les transferts de personnel dans le cadre de l'intercommunalité s'étaient souvent accompagnés d'une harmonisation à la hausse des régimes indemnitaires

par application à tous du régime le plus favorable, ce qui les avait rendus particulièrement coûteux.

En ce qui concerne l'Etat, les mesures générales et catégorielles expliquent environ 40% de la progression de la rémunération moyenne des personnels en place¹²⁰ depuis dix ans, le solde étant dû aux changements de corps, de grade ou d'échelon. Dans le cadre de la LOLF, les ministères disposent de marges de manœuvre nouvelles puisqu'ils peuvent désormais adapter leur structure d'emplois¹²¹ et bénéficient de libertés nouvelles dans les décisions d'avancement¹²².

Les négociations salariales dans la fonction publique devraient prendre davantage en compte l'ensemble des paramètres d'évolution des rémunérations (mesures générales et catégorielles, avancements automatiques) et les gains de productivité réalisés. Un cadrage pluriannuel des revalorisations salariales, comme il en a été mis en place en Allemagne et au Royaume-Uni, confèrerait par ailleurs une meilleure visibilité aux gestionnaires dans le pilotage de la masse salariale.

II - Une meilleure efficacité des interventions de l'Etat

A - Des masses aux contours mal définis et fluctuants

Les interventions de l'Etat dans la vie économique et sociale sont inhérentes à son activité redistributrice. L'extension donnée à cette fonction essentielle n'est pas aisée à cerner et les références étrangères n'offrent pas de points de comparaison immédiats. Les Etats ont en effet recours à des instruments et des modes opératoires extrêmement variés¹²³, qui traduisent des conceptions différentes de l'action publique et compliquent les comparaisons.

120) La RMPP est un indicateur salarial qui retrace l'évolution de la feuille de paye (salaires nets) des agents présents deux années de suite.

121) Sous réserve du plafond d'emplois ministériel et de la non-utilisation des crédits autres que de personnel pour financer ces dépenses (fongibilité asymétrique).

122) Depuis le 1er janvier 2006, l'autorisation budgétaire ne précise plus le nombre d'emplois de chaque corps et grade. Cette évolution permet désormais aux ministères, sur le fondement du décret du 1er septembre 2005, de déterminer librement le nombre d'agents pouvant être promus annuellement dans chaque grade, dans la limite de l'intérêt du service et du montant des crédits disponibles.

123) Recours plus ou moins étendu aux dépenses fiscales, choix de systèmes d'assurance publique ou privée mais obligatoire, fourniture directe de services ou attribution de subventions à des opérateurs, compétences centralisées ou décentralisées accompagnées ou non de mécanismes de péréquation, etc.

Dans le cadre français, les transferts de l'État aux ménages, aux entreprises, aux collectivités locales ou aux autres administrations publiques, dans une acception un peu plus large que celle de la comptabilité nationale, ont un poids à la fois considérable et croissant (environ 430 Md€²⁴ en 2006, soit 24% du PIB).

Tableau 26 – Les interventions de l'Etat en 2006 et 2007

<i>En Md€</i>	2006	PLF 2007
Dépenses budgétaires d'intervention au sens du titre 6	140,4	141,4
<i>Dont remboursements et dégrèvements</i>	72,2	76,5
Prélèvements sur recettes (collectivités locales)	48,2	49,4
Prélèvements sur recettes (Communautés européennes)	17,6	18,7
Dépenses fiscales	62,6 ¹²⁵	Nd
Impôts et taxes affectés	165,4	172,8
Total indicatif	434,2	Nd

Sources : PLF 2006 et 2007, Cour des comptes

Ces interventions empruntent de multiples canaux : crédits budgétaires limitatifs, remboursements et dégrèvements d'impôts, prélèvements sur recettes, dépenses fiscales ou encore affectations de taxes et d'impôts. Elles viennent majorer les dépenses de l'Etat ou minorer ses recettes, selon une ligne de partage qui varie en fonction du cadre comptable utilisé.

Les interventions de l'Etat dans les différentes comptabilités

En comptabilité budgétaire, le terme d'intervention est appliqué aux dépenses imputées sur les crédits du titre 6 du budget de l'Etat (140,4 Md€ en 2006). Cet ensemble inclut les remboursements et dégrèvements d'impôts, mais pas les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, les impôts et taxes affectés et les dépenses fiscales.

Les « charges d'intervention » au sens de la comptabilité générale (147,1 Md€ en 2006) en diffèrent : elles comprennent les prélèvements sur recettes mais pas les remboursements et dégrèvements d'impôts qui viennent en déduction des produits régalien bruts.

La comptabilité nationale utilise la notion de dépenses de « prestations et autres transferts » (197,1 Md€ en 2006). Elles ont un périmètre comparable aux charges d'intervention, tout en incluant les pensions, une partie des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes (4^{ème} ressource PNB) et une fraction des dépenses fiscales (prime pour l'emploi).

124) Y compris les dépenses fiscales et les impôts et taxes affectés. Cf. tableau ci-après.

125) Approximation à partir d'une totalisation des dépenses fiscales recensées et chiffrées dans le tome II du fascicule des voies et moyens annexé au PLF 2007.

Les dépenses budgétaires d'intervention au sens de la LOLF (titre 6) ont des objets très divers (prestations non contributives, subventions, contributions à des régimes de retraite, etc.) mais sont concentrées sur un nombre restreint de missions (« Solidarité et intégration », « Travail et emploi », « Ville et logement » notamment¹²⁶). En comptabilité nationale, les dépenses de « prestations et autres transferts » sont également concentrées sur trois grands postes : protection sociale, transferts aux collectivités locales et aides aux entreprises.

Les différents modes d'intervention se superposent souvent. Les considérations de présentation budgétaire ne sont pas étrangères à la préférence donnée aux uns ou aux autres au fil du temps. Ainsi, sur la période récente, des dépenses fiscales et des taxes affectées se sont substituées à des dépenses budgétaires afin d'alléger la contrainte de la norme de dépenses. Quant aux allègements généraux de charges sociales, après avoir été débudgétisés en 2000 puis rebudgétisés en 2004, ils ont été financés en 2006 par voie de taxes affectées.

Les comptes nationaux font ressortir la forte hausse des dépenses de prestations et autres transferts qui, depuis dix ans, ont augmenté de 40% en valeur et de 21% en volume¹²⁷ (hors pensions) et représentent désormais 42,5% des dépenses de l'Etat. Il faut souligner le poids dans cet ensemble des transferts aux autres administrations publiques (plus de 80 Md€ en 2006, hors impôts et taxes affectés).

B - La nécessité d'un réexamen d'ensemble

Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la répartition par grand secteur ou par fonction collective de l'action redistributive de l'Etat ou plus largement des collectivités publiques. Cette appréciation relève de choix politiques. Force est néanmoins de constater que ces arbitrages ne sont aujourd'hui qu'imparfaitement exprimés. De ce point de vue, la notion de mission créée par la LOLF devrait être mieux exploitée¹²⁸.

Dans le cadre de ses compétences, la Cour a souvent fait le constat de l'insuffisante efficacité des interventions de l'Etat, faute notamment d'un ciblage suffisant. Elle a par exemple relevé la dégradation de

126) Ces trois missions ont ainsi représenté en 2006 45% des dépenses d'intervention du budget général (titre 6), hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

127) Déflateur utilisé : prix du PIB sur la période 1996-2006.

128) A titre d'exemple, dans le cadre de la discussion budgétaire, avant de procéder à un examen détaillé des autorisations budgétaires, le Congrès des Etats-Unis adopte une résolution fixant des plafonds de dépenses par fonction.

l'efficacité sociale des aides personnelles au logement¹²⁹ (13,8 Md€ dont près de 40 % à la charge de l'Etat) malgré un coût croissant pour les finances publiques (+80 % entre 1988 et 1998). Un meilleur ciblage du dispositif, qui bénéficie aujourd'hui à 6 millions de personnes, permettrait d'en améliorer à la fois l'équité, l'efficacité et la soutenabilité financière.

Les interventions de l'Etat sont par ailleurs fréquemment imbriquées avec celles d'autres acteurs (collectivités locales, sécurité sociale, Union européenne, etc.), ce qui souvent rend complexe l'identification des objectifs et des responsabilités. La Cour a illustré ces inconvénients dans les domaines du logement, de l'emploi, de la politique de la ville ou de l'aide aux personnes âgées dépendantes. Dans ses analyses sur la déconcentration, elle a mis en exergue la généralisation des financements croisés et l'empilement des dispositifs contractuels avec les collectivités locales¹³⁰ ; un consensus paraît aujourd'hui se dégager en faveur d'une clarification de la répartition des compétences. La transparence des interventions n'est pas non plus favorisée par les procédés de débudgétisation consistant à créer des établissements de nature essentiellement comptable, réceptacles de subventions de l'Etat ou de ressources affectées, comme le fonds CMUC¹³¹ par exemple.

L'insuffisante lisibilité et l'efficacité douteuse de certaines interventions est d'autant plus problématique qu'une fois créés les dispositifs sont rarement supprimés, ce qui introduit *de facto* un fort degré de rigidité dans les dépenses de l'Etat. Les prestations fonctionnant selon une logique de « droits ouverts » (aides au logement, minima sociaux, etc.) font souvent l'objet, année après année, d'une reconduction tacite et de revalorisations ou révisions de barèmes qui sont autant de « coups partis » majeurs pour les finances publiques. Lorsqu'ils ne produisent pas les effets escomptés, les dispositifs ne sont pas supprimés mais souvent complétés par des mesures jugées plus efficaces sur le moment mais qui viennent à leur tour se superposer aux autres, de façon à la fois coûteuse et peu lisible, le plus souvent sans amélioration notable des résultats. Tel est le constat récemment dressé par la Cour dans le domaine des contrats aidés de la politique de l'emploi¹³².

Ce qui a été relevé précédemment sur l'insuffisance de l'évaluation s'applique particulièrement aux interventions. Dans le cadre de la LOLF, les indicateurs de performance concernent insuffisamment l'optimisation

129) Rapport public annuel de février 2007, « Les aides personnelles au logement ».

130) Cf. Cour des comptes, « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat », rapport public particulier, novembre 2003.

131) Couverture maladie universelle complémentaire.

132) Rapport à la Commission des finances du Sénat, sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, remis le 16 octobre 2006.

des dépenses d'intervention. Enfin, la Cour a souvent montré les carences du contrôle de celles-ci, comme dans son dernier rapport public annuel au sujet des aides versées par les offices agricoles, alors même que ce contrôle, compte tenu du poids financier des interventions, est un impératif de bonne gestion et une condition de leur légitimité.

Ces divers constats devraient inciter au réexamen des interventions, sans lequel l'effort de modération des dépenses publiques ne pourra produire que des résultats limités. Les pays qui ont récemment assaini leurs finances publiques (Canada, Finlande, Suède, Espagne, Allemagne, etc.) ont donné un rang de priorité élevé à la revue de leurs dépenses de transfert et en ont obtenu d'importantes économies¹³³.

C - Le cas des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales constituent une modalité particulière d'intervention. Leur nombre est en rapide augmentation (plus de 100 mesures créées entre 2004 et 2006). Leur montant exprimé en points de PIB (3,7% en 2006) demeure inférieur à celui d'autres pays (environ 8% du PIB aux Etats-Unis), mais il s'est accru (3,5% du PIB en 2000).

Tableau 27 - Evolution des dépenses fiscales de l'Etat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre	357	358	364	369	381	423	487
Coût total estimé en Md€courants*	49,9	51,7	52,8	53,3	54,1	57,2	62,6
Coût total estimé en Md€constants**	48,8	49,7	49,8	49,3	49,0	50,9	54,8

* Totalisation des coûts estimés des dépenses fiscales recensées et chiffrées dans le tome II du fascicule des voies et moyens annexé au PLF 2007 (hors remboursements et dégrèvements)

** Base de référence : 1998.

Sources : Lois de finances, INSEE, estimations Cour des comptes

Certaines dépenses fiscales ont cru très rapidement : la TVA sur les travaux dans le logement a vu son coût multiplié par 10 depuis 1999 (5 Md€ en 2006) et la prime pour l'emploi par 3,2 depuis 2002 (4,2 Md€ en 2006). Dix-neuf dépenses fiscales ont en 2006 un coût supérieur à 1 Md€ et six à 2 Md€. Elles se sont développées dans les domaines les plus divers et occupent désormais une place prépondérante dans certaines politiques publiques : pour la mission « Ville et logement », le montant

133) En Allemagne, les transferts sociaux et les dépenses de subventions ont été réduits de plus d'un point de PIB entre 2000 et 2006.

des dépenses fiscales (11,1 Md€) est ainsi 1,5 fois supérieur à celui des crédits budgétaires.

Si certaines dépenses fiscales reposent sur de solides justifications économiques, la tendance observée à la substitution croissante de ces dépenses en lieu et place de dépenses budgétaires s'explique en bonne partie par des considérations d'opportunité : les dépenses fiscales étant comptabilisées pour l'essentiel comme de moindres recettes, elles permettent, à niveau d'intervention inchangé, de réduire à la fois le taux de prélèvements obligatoires et le montant des dépenses publiques ; elles ne sont pas comprises dans la norme de dépenses et échappent à tout autre mécanisme d'encadrement.

Les évaluations, lorsqu'elles existent¹³⁴, montrent que ces dépenses sont loin d'être toutes efficaces. La Cour a par exemple souligné que l'insuffisant ciblage de la prime pour l'emploi (9,1 millions de bénéficiaires) limitait, à coût budgétaire donné, ses effets incitatif et redistributif. S'agissant du crédit d'impôt recherche, elle a montré que les modifications fréquentes de l'assiette et du champ, l'imprécision de la définition des activités et dépenses éligibles, la complexité et les carences des règles de calcul ainsi que l'insuffisante formalisation des procédures de contrôle ne permettaient pas d'en optimiser l'efficacité.

La perspective d'une norme *ad hoc* encadrant l'évolution des dépenses fiscales, qui implique préalablement d'améliorer le chiffrage de ces dépenses (cf. chapitre II, I-B), constituerait un premier progrès. Il devrait également être envisagé de généraliser la procédure de création de ces dépenses pour une durée limitée, afin d'inciter à leur réexamen périodique. Une autre voie de progrès pourrait résider dans l'approfondissement de la démarche de performances, qui n'a été qu'amorcée dans le PLF 2007¹³⁵. Les dépenses fiscales devraient devenir un objet de discussion dans les travaux préparatoires du projet de loi de finances. Compte tenu de leur importance dans certains programmes, elles gagneraient à être mieux suivies par les responsables de programme qui, aujourd'hui, ne les considèrent pas comme un moyen d'atteindre leurs objectifs. Si cet ensemble de mesures ne devait pas suffire à mieux réguler les dépenses fiscales à l'avenir, il pourrait être envisagé de réserver leur création aux seules lois de finances, ce qui impliquerait toutefois un amendement constitutionnel.

134) On peut regretter que seuls 2 des 150 audits de modernisation aient porté sur des dépenses fiscales (exonérations de charges outre-mer et gestion de la PPE).

135) Seules 8 dépenses fiscales ont donné lieu à la définition d'un objectif et d'un indicateur (parfois deux) et 4 des 10 indicateurs définis ne sont pas encore renseignés.

La problématique des dépenses fiscales a son pendant dans le domaine social. La Cour vient de procéder à une enquête sur les multiples dérogations, exonérations, abattements, déductions et autres réductions grevant l'assiette des cotisations, contributions, impôts et taxes finançant le régime général, dont elle rendra compte dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2007. Seuls les allègements de cotisations (22 Md€) font actuellement l'objet d'une information annuelle du Parlement, information ne portant en outre que sur leur montant à l'exclusion de toute appréciation sur l'atteinte des buts poursuivis. Or la totalité de ces pertes d'assiette devrait faire l'objet d'une information périodique du Parlement, portant à la fois sur leur coût, leurs finalités (souvent multiples et évolutives) et leur impact (effet d'aubaine ou au contraire incitation forte, etc.). Compte tenu du déséquilibre persistant du régime général, il importe en effet de permettre au législateur de mesurer les ressources dont les différentes politiques adoptées le privent.

III - L'assainissement des finances sociales

A - La sécurité sociale

La persistance d'un déficit important de l'ensemble des régimes obligatoires de base et la nécessité de remédier à l'anomalie de la dette sociale rendent nécessaire la poursuite des réformes destinées à modérer l'évolution des dépenses de sécurité sociale. La dynamique spécifique de chaque branche doit être prise en compte.

Pour l'assurance maladie, le retour progressif à l'équilibre suppose une décélération des dépenses d'assurance maladie, qui implique de répartir les efforts entre tous les acteurs et doit s'inscrire dans la durée.

L'ONDAM voté par le Parlement ne peut être considéré comme réaliste qu'au regard des mesures prévues pour en favoriser le respect. Le nouveau dépassement observé en 2006 et celui qui semble certain en 2007 (sauf mesure nouvelle) montre que d'importants progrès restent nécessaires à cet égard.

Dans le domaine de l'action sur les comportements des acteurs, la Cour a recommandé une réforme de la liste et des modalités de prise en charge des affections de longue durée, de la liste des produits et prestations remboursables et des transports de malades, toutes prestations qui ont connu une très forte croissance au cours des années passées.

Pour ce qui concerne le médicament, si la croissance de ce poste s'est ralentie, les actions entreprises, comme celles relatives aux

antibiotiques ou aux génériques, apparaissent encore insuffisantes. Certaines recommandations de la Cour n'ont pas été mises en œuvre (ou seulement partiellement), notamment celles relatives à l'achèvement de la base publique de données sur le médicament et au déremboursement des médicaments à service médical rendu insuffisant¹³⁶.

Enfin, la Cour considère la mise en place dans les hôpitaux d'une tarification à l'activité (T2A) comme une donnée majeure de la gestion des établissements. Mais elle a déjà constaté que les conditions de sa mise en œuvre n'étaient pas optimales¹³⁷, en mettant notamment en exergue le risque d'un dérapage des volumes induit par un système qui lie le financement à l'activité sans corde de rappel. Par ailleurs, la Cour a relevé la faiblesse persistante du pilotage de la politique hospitalière en raison de sa dispersion entre un trop grand nombre d'acteurs.

S'agissant de la branche famille, la création de la PAJE s'est traduite par un alourdissement des dépenses de prestations familiales dont l'effet s'étalera jusqu'en 2009. La Cour a procédé en vue de son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2007 à une évaluation de l'ensemble des aides sociales et fiscales qui bénéficient aux familles. Ce bilan permettra d'identifier des pistes d'économies ou de redéploiement.

Pour la branche retraite, les travaux du COR montrent que de nouvelles mesures devront nécessairement être adoptées afin d'éviter l'accroissement des déficits cumulés de la branche. Le COR a aussi mis en évidence, comme l'avait fait la Cour¹³⁸, la nécessité d'appliquer aux régimes spéciaux de retraite les grands principes de la réforme de 2003 pour des motifs d'équité entre cotisants et de soutenabilité financière.

Les différents rendez-vous prévus par la loi de 2003 seront l'occasion de traiter ces questions. D'ici la fin de 2007, devrait être organisée une conférence tripartite pour examiner les éventuelles corrections au taux de revalorisation des pensions sur les prix. Enfin, en 2008, devraient être réexaminés le calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein ainsi que l'objectif d'accorder à partir de cette même année un montant minimum de pension égal à 85 % du SMIC net. La viabilité financière des régimes de retraite impose d'utiliser tous les paramètres d'action.

136) Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2004, p. 305 à 356.

137) Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2006, p. 153 à 202.

138) Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2006, p. 307 à 337.

B - La dépendance

En 2005, la Cour a réalisé une enquête approfondie sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes¹³⁹, qui l'a conduite à identifier deux domaines d'action prioritaires, qui restent d'actualité.

Le premier est celui d'un meilleur ciblage de la prise en charge par la collectivité. Les dispositifs actuels ne sont pas concentrés sur les personnes les plus dépendantes et les plus démunies, qui subiront le plus directement le renchérissement des coûts. Si une adaptation de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a eu lieu en 2003, une part globalement importante de cette prestation bénéficie aux personnes les moins dépendantes parmi celles qui y sont éligibles¹⁴⁰. Un meilleur ciblage des allègements fiscaux sur les personnes les plus dépendantes ou les plus démunies, ou le plafonnement de certains allègements généraux, permettraient par ailleurs de réduire le coût des dépenses fiscales et de redéployer les ressources ainsi dégagées sur des dispositifs plus ciblés (APA, incitations à l'assurance privée notamment).

Le second domaine est celui de la complémentarité entre prise en charge socialisée et assurance privée, notamment pour tirer parti du fait qu'une partie de la population a les moyens de recourir à cette dernière.

L'enquête de suivi des recommandations formulées par la Cour lui permettra de faire le point sur l'avancement des réformes en cours dans ce domaine et de formuler le cas échéant de nouvelles recommandations.

IV - L'adaptation des finances locales à de nouveaux enjeux

A - L'extension de la démarche de performance aux collectivités locales

Si les élus locaux ont, d'ores et déjà, l'habitude de recourir à des ratios de dépenses et de recettes, par exemple lors des débats budgétaires, pour situer la gestion de leur collectivité par rapport à la moyenne des collectivités similaires, il reste à bâtir des indicateurs d'efficacité et de coûts. La définition de tels référentiels est susceptible de poser des problèmes méthodologiques s'agissant par exemple de politiques publiques dont la compétence est déléguée (transports express régionaux, eau et assainissement), exercée par le biais de multiples acteurs (formation

139) Les personnes âgées dépendantes, Rapport public particulier, novembre 2005.

140) Sur 2,6 Md€ d'APA versés en 2004, 1 Md€ est ainsi allé aux personnes classées en « GIR 4 » et seulement 150 M€ à des personnes en GIR 1.

professionnelle) ou, plus souvent, partagée entre plusieurs collectivités (développement économique, action culturelle). Aussi, une grande liberté doit être laissée aux collectivités locales pour la définition de ces outils ; des modes d'emploi (cadre méthodologique général, diffusion des meilleures pratiques, élaboration de quelques référentiels de coût standard, etc.) seraient cependant très utiles.

A moyen terme, et surtout pour les régions, les départements et les grandes villes, une réforme des nomenclatures fonctionnelles pourrait être engagée afin de tendre vers une présentation des crédits tournée vers les résultats de l'action publique du type missions/programmes/actions. Ces nomenclatures comprendraient un tronc commun et des options aussi adaptables que nécessaire aux spécificités locales.

B - L'introduction d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

A court et moyen terme, la gestion des collectivités locales sera confrontée à d'importantes mutations. Les départements et les régions, en particulier, connaissent une évolution notable de leurs missions du fait des nouvelles compétences transférées par l'Etat. Elle va leur demander de maîtriser l'évolution des moyens financiers et humains nécessaires dans le cadre de contraintes budgétaires qui sont déjà fortes.

En outre, la fonction publique territoriale connaît un choc démographique, moins brutal que celui prévu pour la fonction publique de l'Etat, mais qui va se traduire par le départ à la retraite de près d'un tiers des agents au cours des dix prochaines années. Les collectivités locales ont donc l'occasion d'ajuster le nombre et l'allocation de leurs personnels à l'évolution de leurs missions. Encore faut-il que les dispositifs de formation et de recrutement permettent de répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs des différentes filières d'emploi.

Dans ce contexte, la mise en place par les collectivités locales d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) est un enjeu important. Il s'agit de disposer des outils permettant la connaissance précise de l'évolution des effectifs, l'anticipation des besoins et l'amélioration de la gestion des carrières. Les décisions adéquates appartiennent évidemment aux gestionnaires locaux. De nombreuses collectivités, notamment parmi les plus grandes, ont déjà progressé dans ce domaine. Cependant, le défi à relever est considérable parce qu'il consiste non seulement à achever cette évolution, mais aussi à faire émerger une approche globale, opérationnelle à l'échelle de l'ensemble des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements locaux.

C - La valorisation du potentiel d'économies d'échelles attendues de l'intercommunalité

Les dépenses des groupements de communes à fiscalité propre ont augmenté d'environ 40 % depuis 2002 ; simultanément, celles des communes ont continué de progresser de près de 12 %. Même si ce constat appelle quelques réserves¹⁴¹, il montre que le large mouvement de création de communautés de communes et de communautés d'agglomération n'a pas permis de freiner l'évolution globale des dépenses de niveau communal et intercommunal. Celles-ci se sont notamment alourdies d'un tiers en six ans en matière de personnel.

Dans son rapport de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France, la Cour a déjà montré que, si la réforme de 1999 a été à certains égards un succès, sa mise en œuvre n'a pas été suivie des avancées attendues en termes de stratégie financière partagée, de mutualisation des moyens et de définition de projets prioritaires.

Il conviendrait d'améliorer la clarté de l'information budgétaire et financière permettant de mesurer l'évolution des dépenses locales afin d'organiser la consolidation des comptes agrégés (budgets principaux et annexes) des communes et de leurs groupements. Cette évolution permettrait de faire apparaître, pour chaque ensemble, le montant des dépenses de personnel, de gestion, d'intervention et d'investissement exécutées sur son territoire, ainsi que la pression fiscale et l'endettement consolidés. Des indicateurs et des ratios de référence par catégorie de structures intercommunales devraient pouvoir être produits.

141) Il conviendrait de déduire de la somme des dépenses des communes et de leurs groupements certains financements croisés, notamment les dotations de compensation et de solidarité versées aux premières par les seconds.

CONCLUSION

Les dépenses de prestations et de transferts et les dépenses de personnel des administrations publiques ont compté pour plus de 80% dans l'augmentation des dépenses publiques depuis dix ans. Leur maîtrise constitue des enjeux majeurs pour l'avenir.

Les dépenses de personnel des administrations publiques (235,7 Md€ en 2006) ont fortement progressé au long des vingt-cinq dernières années sous l'effet notamment des augmentations d'effectifs. Leur infléchissement implique l'approfondissement des démarches de productivité et la recherche d'une meilleure adéquation des moyens aux missions dans un contexte de départs à la retraite nombreux d'ici 2015 et dont le pic se manifeste, pour l'Etat, en 2008.

Les transferts de l'État aux ménages, aux entreprises et aux autres collectivités publiques, inhérents à son activité redistributrice, ont un poids à la fois considérable et croissant sur les finances publiques (environ 430 Md€ en 2006, soit 24,3% du PIB). L'importance et la dynamique de ces interventions, leur inégale efficacité, leur sédimentation au cours du temps et les carences actuelles de leur évaluation comme de leur contrôle justifieraient qu'il soit procédé à leur réexamen, dans le cadre tant d'évaluations ad hoc que des « revues de programmes » auxquelles doit désormais conduire la LOLF.

En ce qui concerne la sécurité sociale, la nécessaire modération des dépenses doit s'inscrire dans la durée et reposer sur une palette d'actions adaptées à la situation et aux contraintes de chaque branche. Toutefois, la progression de certaines catégories de dépenses sociales étant tendanciellement supérieure à celle du PIB, l'indispensable rééquilibrage des comptes sociaux ne pourra pas être atteint assez rapidement sans l'affectation à la sécurité sociale de ressources additionnelles, sous la forme soit de nouveaux prélèvements soit d'affectation de recettes existantes, sans préjudice de la maîtrise d'ensemble des prélèvements obligatoires.

S'agissant enfin des collectivités locales, la Cour a formulé des recommandations destinées à favoriser la poursuite de leur adaptation aux défis d'une gestion à la fois plus performante, plus efficiente et davantage tournée vers les enjeux de long terme, autant d'éléments qui concernent désormais l'ensemble des administrations publiques.

Conclusion générale

A 2,5 % du PIB (2,8% hors mesures exceptionnelles), le déficit public à fin 2006 est le reflet d'un déséquilibre prononcé et persistant entre les dépenses et les recettes des administrations publiques, empêchant à ce stade un reflux durable de la dette publique. Sa réduction depuis 2004 s'explique avant tout par la progression des recettes fiscales, dont rien ne garantit le caractère pérenne. Elle est donc fragile. De plus, elle reste insuffisante en termes structurels pour assurer, en cas de retournement de conjoncture, le maintien du déficit sous le plafond de 3 % du PIB fixé par le Traité de Maastricht.

Dans la période récente, la croissance des dépenses publiques, contrairement aux objectifs fixés dans les programmations budgétaires pluriannuelles, n'a pas été durablement ramenée en dessous de celle du PIB. En conséquence, les engagements de retour à l'équilibre des comptes publics pris dans le cadre européen n'ont pas été tenus.

Le déficit de l'Etat, bien que réduit en 2006, représente encore l'équivalent d'un mois et demi de dépenses. Le besoin de financement des collectivités locales est plus limité, mais il s'est creusé rapidement depuis 2004 sous l'effet de la vive progression des dépenses. Si le résultat financier de l'assurance chômage s'est redressé en deux ans grâce à l'amélioration de l'emploi, le déficit de l'assurance maladie ne se réduit en revanche que lentement et la situation de l'assurance vieillesse est nettement déficitaire avant même l'effet des plus fortes vagues de départs à la retraite. La sécurité sociale ne s'inscrivait à l'évidence pas, à fin 2006, dans la trajectoire prévue de retour à l'équilibre d'ici la fin de la décennie.

Le redressement des comptes publics s'avère au total beaucoup plus limité que dans des pays comparables, au premier rang desquels l'Allemagne. L'écart avec nos principaux partenaires risque de se creuser encore en 2007 si le déficit public est simplement stabilisé autour de 2,5% du PIB.

Or les tendances du début de l'année 2007 montrent le risque d'une nette aggravation du déficit de la sécurité sociale sous l'effet d'une accélération des dépenses. Pour l'Etat, les premiers mois de l'exécution budgétaire, à interpréter avec prudence, font apparaître un accroissement des dépenses et une remontée de la dette.

Les mesures spécifiques ayant permis une baisse du ratio dette publique/PIB en 2006 ne pourront être reconduites au même degré dans les années à venir, alors que ce ratio demeure supérieur au plafond de 60% fixé par le Traité de Maastricht. Cette situation rend la France vulnérable à la poursuite d'un relèvement des taux d'intérêt et limite ses marges de manœuvre budgétaires et fiscales. Elle s'inscrit en outre dans un contexte où l'accroissement tendanciel des dépenses liées au vieillissement démographique (retraites, dépendance) et à la santé pèsera dans la durée sur tous les budgets publics.

La prise de conscience collective des risques et des inconvénients d'une dette publique trop élevée et ne résultant pas, pour l'essentiel, d'un effort spécifique en matière d'investissement, est un facteur aujourd'hui propice à l'assainissement des finances publiques. S'il appartient aux pouvoirs publics de déterminer les voies et moyens de l'action à conduire en matière budgétaire, le contexte de croissance soutenue qui semble devoir prévaloir dans les prochains mois dans l'ensemble de la zone euro offre également l'occasion d'un tel assainissement.

Cela vaut prioritairement pour les finances de l'Etat et celles de la sécurité sociale. Mais la situation des finances locales nécessite également une vigilance accrue.

La programmation pluriannuelle des finances publiques constitue un levier pour renforcer la capacité d'action des pouvoirs publics : elle devrait pouvoir s'affirmer comme un réel cadre de référence pour l'ensemble des acteurs, ce qui suppose qu'elle fasse l'objet de consultations suffisantes et qu'elle soit mieux étayée et plus opératoire. Son respect serait d'autant mieux garanti qu'elle ferait l'objet d'un suivi régulier par le Parlement et s'appuierait sur des règles budgétaires renforcées, notamment pour l'Etat sur une norme de dépenses élargie et couvrant donc mieux l'étendue réelle de celles-ci. Une meilleure articulation entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale favoriserait également l'amélioration du pilotage global des finances publiques.

La Cour souligne particulièrement l'impératif de meilleure maîtrise et d'efficacité des dépenses publiques. La démarche de performance doit devenir réalité pour tous les acteurs publics. Aucun redressement des finances publiques ne sera possible sans que les dépenses répondent à des objectifs clairs et hiérarchisés, et soient mieux ciblées et mieux évaluées.

Liste des annexes

	Page
Annexe I - Les administrations publiques (APU) : définitions et périmètre.....	101
Annexe II - Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques.....	102
Annexe III - Déficit budgétaire et besoin de financement de l'Etat.....	104
Annexe IV - Les données comptables relatives aux administrations publiques locales.....	105
Annexe V - La soulte versée par La Poste en 2006.....	106
Annexe VI - Comparaisons européennes.....	107

Annexe I

Les administrations publiques (APU) : définitions et périmètre

Les APU sont composées, en comptabilité nationale, de quatre sous-ensembles qui forment le périmètre des finances publiques :

- *l'Etat stricto sensu*, c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus (35,3 % des dépenses des administrations publiques en 2006) ;

- *les organismes divers d'administration centrale (ODAC)*. Au nombre de 800 environ, ils regroupent des structures de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif dotés de la personnalité juridique, auxquels l'Etat a confié une compétence nationale spécialisée (5,8 % du total des dépenses des APU en 2006).

- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* comprennent, d'une part, les régimes d'assurance sociale incluant les régimes obligatoires de sécurité sociale, les régimes complémentaires et l'assurance chômage et, d'autre part, les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS) : hôpitaux et œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée (40,5 % du total des dépenses des APU en 2006) ;

- *les administrations publiques locales (APUL)* comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (18,5 % des dépenses des APU en 2006). Les ODAL sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.)¹⁴².

142) Les hôpitaux publics font partie des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Annexe II

Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques

- **Le solde stabilisant** correspond au niveau de déficit pour lequel le niveau de la dette par rapport au produit intérieur brut reste stable. Il est calculé en faisant le produit du ratio dette sur PIB à fin N-1 par le taux de croissance du PIB en valeur au cours de l'exercice N.

- **Le solde primaire** retrace l'écart entre les recettes et les dépenses hors charges d'intérêt de la dette.

- **Le solde structurel** est calculé par la Commission européenne en neutralisant l'effet des variations liées à la conjoncture économique et, depuis 2004, celui des mesures exceptionnelles (cf. ci-dessous). En revanche, les variations de l'élasticité des recettes ne sont pas neutralisées dans le mode actuel de calcul de ce solde, alors que leur caractère structurel n'est pas établi puisqu'« elles s'expliquent largement par la position de l'économie dans le cycle »¹⁴³.

- **L'effort structurel** retrace l'amélioration du solde structurel qui n'est imputable qu'à la maîtrise des dépenses et aux mesures nouvelles décidées en matière de prélèvements obligatoires. Cet indicateur a été mis au point en 2003 par le ministère des finances, « afin de s'en tenir aux paramètres dont la nature structurelle est la mieux établie »¹⁴⁴. Il fait ainsi ressortir plus nettement que le solde structurel la réalité des efforts d'assainissement consentis ou programmés par les administrations publiques.

- **Les « mesures exceptionnelles »** désignent les mesures qui ont une incidence ponctuelle sur le déficit et non un impact durable sur la situation des finances publiques à moyen terme. Le Pacte de stabilité et de croissance mettant l'accent sur l'évolution des soldes hors mesures exceptionnelles, la Commission en a dressé récemment une liste indicative, qui comprend notamment les modifications du calendrier des recettes et des dépenses ayant une incidence sur le déficit de l'année, les recettes exceptionnelles tirées d'entreprises publiques et les versements exceptionnels liés aux transferts d'engagements de retraite (soultes).

143) Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2006.

144) RESF annexé au PLF pour 2006.

- *L'« élasticité » des recettes* mesure le rapport entre le taux de progression de celles-ci à périmètre et législation constants et celui de la croissance du PIB en valeur. L'élasticité connaît des fluctuations importantes autour d'un niveau à moyen-long terme généralement considéré comme étant de l'ordre de l'unité (soit une progression des recettes en ligne avec celle du PIB en valeur).

- *La « croissance potentielle »* retrace l'évolution du PIB à utilisation inchangée des principaux facteurs de production (population active, productivité, équipements). Elle correspond à la croissance du PIB potentiel, qui est lui-même défini comme la production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans générer de tensions correctrices, à la hausse ou à la baisse, sur l'évolution des prix.

Annexe III

Déficit budgétaire et besoin de financement de l'Etat

Le besoin de financement de l'Etat en 2006 au sens de la comptabilité nationale (47,5 Md€) et donc son déficit au sens du Traité de Maastricht (47,0 Md€) sont supérieurs au déficit budgétaire (35,7 Md€). L'écart (plus de 11 Md€) est plus élevé que les années précédentes.

Il s'explique principalement par le solde net (8,4 Md€) des produits de cession des participations de l'Etat et des dotations en capital, non pris en compte dans le besoin de financement.

Il s'explique également par la neutralisation en comptabilité nationale de la recette budgétaire tirée de la reprise par l'Etat des actifs du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) pour 1,4 Md€ en 2006 et, à l'inverse, par la comptabilisation en dépenses de la reprise par l'Etat de la dette de l'Entreprise minière et chimique (EMC) pour près de 0,7 Md€

La différence tient enfin, notamment, à différents décalages comptables (2,8 Md€, dont les principaux concernent la TVA (1,3 Md€) et les exonérations de cotisations sociales (1,0 Md€).

Plusieurs éléments contribuent à l'inverse à améliorer le besoin de financement et le déficit notifié par rapport au solde d'exécution budgétaire, parmi lesquels le traitement en comptabilité nationale (modifié en 2005) des dépenses d'équipement militaire (pour 1,9 Md€ en 2006) et les corrections pour droits constatés opérées sur les charges d'intérêt (1,4 Md€).

Annexe IV

Les données comptables sur les collectivités locales : différences de méthodes entre la DGCP et l'INSEE

Les données de la comptabilité nationale sur les « collectivités locales » ne coïncident pas avec celles que publie la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) en début d'année sur l'année précédente, en raison de différences de périmètres et de règles de comptabilisation qui entraînent une estimation différente du besoin de financement.

En premier lieu, les périmètres comptables retenus par la DGCP et par l'INSEE ne sont pas les mêmes. Le champ des collectivités locales couvert par les « Premiers résultats » publiés par la DGCP comprend les régions, départements et communes, ainsi que les groupements de communes à fiscalité propre¹⁴⁵. Pour l'INSEE, il s'agit d'une subdivision du sous-secteur des APUL, qui intègre également les établissements publics locaux comme les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), sauf ceux dont l'activité est principalement marchande (transports, eau et assainissement, etc.).

En second lieu, les « Premiers résultats » publiés par la DGCP portent sur les seuls budgets principaux des collectivités locales, alors que les données figurant dans les comptes nationaux de l'INSEE prennent aussi en compte leurs budgets annexes. La différence est loin d'être négligeable pour les communes, départements et régions, mais surtout pour les groupements de communes à fiscalité propre dont les budgets annexes représentent environ un tiers des dépenses de fonctionnement et plus de la moitié des dépenses d'investissement ou des encours de la dette.

Enfin, l'INSEE et la DGCP n'utilisent pas les mêmes nomenclatures comptables. Ainsi, la seconde retient dans le champ des investissements certaines dépenses (frais d'études et de recherche, acquisitions de titres de participation, prêts et avances, subventions d'équipements et fonds de concours) que l'INSEE inclut dans d'autres agrégats que la formation brute de capital fixe (FBCF).

145) Communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

Annexe V

La soulte versée par La Poste en 2006

En 2006, une soulte de 2 Md€ a été versée par la Poste (société non financière au sens de la comptabilité nationale) à l'Etablissement public national de financement des retraites de La Poste (EPNFRLP), créé par décret du 19 décembre 2006 et classé dans la catégorie des ODAC (administration publique). Cet établissement a notamment pour mission de gérer toute contribution de La Poste, de l'Etat ou de tout autre organisme relative aux retraites des agents de La Poste.

La loi de finances rectificative pour 2006 a institué une « contribution employeur à caractère libératoire » versée par La Poste à l'EPNFRLP, afin d'égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires acquittés par La Poste et par les autres entreprises des secteurs postal et bancaire. Cette contribution se substitue à un versement de La Poste à l'Etat, mais à la différence de celui-ci, elle est comptabilisée comme un prélèvement obligatoire (avec une incidence sur le taux de PO de 0,1 point de PIB en 2006).

La LFR a également prévu le versement par La Poste, au titre de l'exercice 2006, d'une « contribution forfaitaire exceptionnelle » de 2 Md€ à l'EPNFRLP. Cette soulte, destinée à accompagner la modification du mode de contribution de La Poste au financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat qui lui sont rattachés, n'est donc pas de même nature que celle versée en 2005 au titre de l'adossement au régime général des retraites des industries électriques et gazières. Elle est aussi sensiblement moins élevée (0,1 point de PIB dans le cas de La Poste, contre 0,5 point soit 8,4 Md€ en 2005 pour les IEG). Enfin, l'administration bénéficiaire de cette recette publique exceptionnelle n'est pas non plus la même (un ODAC en 2006, les régimes de retraite des salariés privés, donc les ASSO, en 2005).

Annexe VI : Comparaisons européennes

Les annexes VI-1 à VI-10 fournissent sur les divers points ayant fait l'objet de comparaisons :

- les moyennes communautaires les plus usuelles (désormais zone euro à 13 et Union à 27) ;
- les données relatives à chacun des Etats membres de la zone euro, zone dont la Slovénie, depuis le 1^{er} janvier 2007, est devenue le treizième membre ;
- celles des trois Etats qui, à ce stade au moins, ont choisi de ne pas participer à l'euro (Danemark, Suède, Royaume-Uni) ;
- et, s'agissant des Etats membres, autres que la Slovénie, à avoir le plus récemment rejoint l'Union (neuf des dix Etats entrés le 1^{er} mai 2004 + Bulgarie et Roumanie entrées le 1^{er} janvier 2007), pour des raisons de taille de tableaux et de commodité de lecture de ces derniers, celles des Etats dont les ratios, en début et fin de période examinée, ont été, sur chaque point traité, les plus extrêmes. On y a ajouté, dans tous les cas, les données relatives à la Pologne, première économie, par le poids de son PIB, de cet ensemble d'Etats (le PIB polonais a rejoint et dépassé, en 2006, celui de l'Autriche, 7^e PIB de la zone euro).

Au sein de la zone euro, le poids relatif des PIB publiés le 23 avril 2007 par Eurostat, a donné, en 2006, le classement suivant : Allemagne (27,5 %), France (21,3 %), Italie (17,6 %), Espagne (11,6 %), Pays-Bas (6,3 %), Belgique (3,7 %), Autriche (3 %). Quatre autres Etats ont des PIB situés autour de 2 % de la somme des PIB de la zone euro (Grèce, Irlande, Finlande, Portugal). Deux Etats ont un PIB inférieur à 0,5 % de cette somme (Luxembourg et Slovénie). A noter que la somme des PIB des neuf plus petites économies de la zone euro représente 22,1 % de la somme des PIB de la zone soit plus que le PIB français.

Dans l'Union à 27, l'Allemagne a compté, en 2006, pour un peu moins de 20 % de la somme des PIB, le Royaume-Uni pour 16,4 %, la France pour 15,4 %, l'Italie pour 12,8 %, l'Espagne pour 8,4 %, les Pays-Bas pour 4,6 %, les neuf plus petits Etats de la zone euro pour 16 % (soit légèrement plus que la France) et les douze derniers Etats à avoir rejoint l'UE (dix Etats entrés en 2004 + Bulgarie et Roumanie) pour environ 6,4 % (soit un poids de PIB situé à un niveau intermédiaire entre les PIB espagnol et néerlandais). La somme des PIB des Etats de la zone euro a représenté 72,6 % du total de l'UE.

Les deux Etats qui ont rejoint l'UE le 1^{er} janvier 2007 ont eu en 2006 un PIB, la Roumanie, équivalent aux deux tiers du PIB du Portugal (ou à trois fois celui du Luxembourg) et, la Bulgarie, un peu inférieur à celui de la Slovénie (soit approximativement les trois quarts du PIB du Luxembourg).

Sources des données utilisées dans les tableaux annexes : Eurostat, communiqué n° 55/2007 du 23 avril 2007 ; Prévisions de printemps 2007 de la Commission européenne et de l'OCDE.

Annexe VI – 1 - DEFICITS (OU EXCÉDENTS) PUBLICS (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde public)

2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
z. €(13)	-2,5	z. €(13)	-3,0	z. €(13)	-2,8	z. €(13)	-2,5	z. €(13)	-1,6
UE (27)	-2,1	UE (27)	-3,1	UE (27)	-2,7	UE (27)	-2,4	UE (27)	-1,7
Finlande	4,1	Finlande	2,5	Finlande	2,3	Finlande	2,7	Finlande	3,9
Luxembourg	2,1	Irlande	0,4	Irlande	1,4	Espagne	1,1	Irlande	2,9
Irlande	0,4	Luxembourg	0,4	Belgique	0,0	Irlande	1,0	Espagne	1,8
Belgique	0,0	Belgique	0,1	Espagne	-0,2	Luxembourg	-0,3	Pays-Bas	0,6
Espagne	-0,3	Espagne	0,0	Autriche	-1,2	Pays-Bas	-0,3	Belgique	0,2
Autriche	-0,5	Autriche	-1,6	Luxembourg	-1,2	Slovénie	-1,5	Luxembourg	0,1
Pays-Bas	-2,0	Slovénie	-2,8	Pays-Bas	-1,8	Autriche	-1,6	Autriche	-1,1
Slovénie	-2,5	Portugal	-2,9	Slovénie	-2,3	Belgique	-2,3	Slovénie	-1,4
Italie	-2,9	Pays-Bas	-3,1	Portugal	-3,3	France	-3,0	Allemagne	-1,7
Portugal	-2,9	Italie	-3,5	Italie	-3,5	Allemagne	-3,2	France	-2,5
France	-3,2	Allemagne	-4,0	France	-3,6	Italie	-4,2	Grèce	-2,6
Allemagne	-3,7	France	-4,1	Allemagne	-3,7	Grèce	-5,5	Portugal	-3,9
Grèce	-5,2	Grèce	-6,2	Grèce	-7,9	Portugal	-6,1	Italie	-4,4
Danemark	0,2	Danemark	0,0	Danemark	2,0	Danemark	4,7	Danemark	4,2
Royaume-Uni	-1,6	Royaume-Uni	-3,2	Royaume-Uni	-3,1	Royaume-Uni	-3,1	Royaume-Uni	-2,8
Suède	1,2	Suède	-0,9	Suède	0,8	Suède	2,1	Suède	2,2
Estonie	0,4	Estonie	2,0	Estonie	2,3	Estonie	2,3	Estonie	3,8
Pologne	-5,0	Pologne	-6,3	Pologne	-5,7	Pologne	-4,3	Pologne	-3,9
Hongrie	-8,9	Hongrie	-7,2	Hongrie	-6,5	Hongrie	-7,8	Hongrie	-9,2

Source des données utilisées : communiqué Eurostat 55/2007 du 23 avril 2007.

Annexe VI-2 - SOLDES PRIMAIRES (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde primaire)

	2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
	z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)	
UE (27)	0,7		UE (27)		UE (27)		UE (27)		UE (27)	
Finlande	6,2	Belgique	5,4	Belgique	4,7	Finlande	4,2	Finlande		5,5
Belgique	5,7	Finlande	4,2	Finlande	3,8	Espagne	2,9	Belgique		4,3
Italie	2,7	Espagne	2,3	Irlande	2,6	Pays-Bas	2,1	Espagne		3,4
Autriche	2,6	Irlande	1,6	Espagne	1,9	Irlande	2,0	Pays-Bas		2,9
Espagne	2,4	Italie	1,6	Autriche	1,6	Belgique	2,0	Grèce		2,0
Luxembourg	2,4	Autriche	1,3	Italie	1,3	Autriche	1,3	Irlande		1,9
Irlande	0,9	Luxembourg	0,6	Pays-Bas	0,7	Italie	0,3	Autriche		1,6
Grèce	0,8	Portugal	-0,2	Slovénie	-0,5	Slovénie	0,2	Allemagne		1,1
Pays-Bas	0,8	Pays-Bas	-0,6	Portugal	-0,7	Luxembourg	-0,1	Luxembourg		0,3
Portugal	0,0	Grèce	-0,7	Allemagne	-0,9	France	-0,3	Slovénie		0,2
Slovénie	-0,2	Slovénie	-0,7	France	-0,9	Allemagne	-0,5	Italie		0,1
France	-0,3	Allemagne	-1,1	Luxembourg	-1,1	Grèce	-0,6	France		0,0
Allemagne	-0,7	France	-1,3	Grèce	-2,5	Portugal	-3,4	Portugal		-1,1
Danemark	3,2	Danemark	2,6	Danemark	4,3	Danemark	6,5	Danemark		5,8
Royaume-Uni	0,4	Royaume-Uni	-1,2	Royaume-Uni	-1,2	Royaume-Uni	-1,0	Royaume-Uni		-0,7
Suède	1,7	Suède	1,2	Suède	2,1	Suède	3,8	Suède		3,9
Estonie	0,6	Estonie	2,3	Estonie	2,5	Estonie	2,5	Estonie		3,9
Pologne	-2,1	Pologne	-3,3	Pologne	-2,9	Pologne	-1,5	Pologne		-1,5
Rep. tchèque	-5,5	Rep. tchèque	-5,5	Hongrie	-2,1	Hongrie	-3,7	Hongrie		-5,3

Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2007 de la Commission.

Annexe VI- 3 - SOLDES "CORRIGES DES VARIATIONS CYCLIQUES" PUIS "STRUCTURELS" calculés par la COMMISSION
(en points de PIB) (classement au sein de la zone euro, par taille de solde)

2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
z. €(13)	-2,7	z. €(13)	-2,7	z. €(13)	-2,8	z. €(13)	-2,0	z. €(13)	-1,1
UE (27)	-2,5	UE (27)	-2,7	UE (27)	-2,7	UE (27)	-2,0	UE (27)	-1,3
Finlande	4,2	Finlande	3,4	Finlande	3,0	Finlande	3,6	Finlande	3,7
Luxembourg	1,5	Luxembourg	1,3	Irlande	2,0	Espagne	1,6	Irlande	3,0
Belgique	-0,1	Belgique	0,5	Espagne	0,1	Luxembourg	1,0	Espagne	2,3
Autriche	-0,2	Espagne	-0,1	Luxembourg	-0,1	Irlande	0,8	Pays-bas	1,1
Espagne	-0,7	Irlande	-0,2	Autriche	-0,6	Pays-Bas	0,7	Luxembourg	0,5
Irlande	-1,7	Autriche	-0,9	Belgique	-0,9	Belgique	0,2	Belgique	-0,4
Pays-Bas	-1,9	Slovénie	-2,0	Pays-Bas	-1,2	Autriche	-1,1	Autriche	-1,0
Slovénie	-2,3	Pays-Bas	-2,2	Slovénie	-1,8	Slovénie	-1,1	Allemagne	-1,5
Portugal	-3,4	Portugal	-2,4	Allemagne	-3,0	Allemagne	-2,4	Slovénie	-1,5
Italie	-3,5	Allemagne	-3,2	France	-3,7	France	-3,2	France	-2,3
France	-3,6	Italie	-3,4	Italie	-4,5	Italie	-3,9	Italie	-2,6
Allemagne	-3,6	France	-4,1	Portugal	-4,8	Portugal	-5,0	Portugal	-2,9
Grèce	-5,2	Grèce	-6,4	Grèce	-8,6	Grèce	-6,1	Grèce	-3,9
Danemark	0,4	Danemark	1,9	Danemark	2,7	Danemark	4,8	Danemark	3,7
Royaume-Uni	-1,7	Royaume-Uni	-3,3	Royaume-Uni	-3,4	Royaume-Uni	-3,2	Royaume-Uni	-2,6
Suède	0,8	Suède	1,0	Suède	0,7	Suède	2,1	Suède	2,1
Estonie	0,5	Estonie	2,4	Estonie	2,8	Estonie	2,4	Estonie	3,3
Pologne	-4,2	Pologne	-5,7	Pologne	-5,8	Pologne	-4,2	Pologne	-4,0
Hongrie	-8,6	Hongrie	-6,9	Hongrie	-6,7	Hongrie	-8,4	Hongrie	-9,4

NB : Dans ce tableau, "structurel" signifie "corrigé des variations cycliques et hors mesures exceptionnelles"

Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2007 de la Commission

Pour les données utilisées jusqu'en 2003 : tableau n° 40 de l'annexe statistique des prévisions de printemps

Pour les données 2004 à 2006 : tableau 2.6 (page 40) du point 6 ("Public finances") de la présentation des prévisions de printemps

Annexe VI- 4 - SOLDES CORRIGES DES VARIATIONS CYCLIQUES calculés par l'OCDE
(en points PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde CVC)

2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
z. €(13)	-2,6	z. €(13)	-2,4	z. €(13)	-2,1	z. €(13)	-1,5	z. €(13)	-1,0
Finlande	4,2	Finlande	2,9	Finlande	2,4	Finlande	2,8	Finlande	3,2
Luxembourg	1,9	Luxembourg	1,3	Irlande	1,0	Espagne	1,3	Irlande	2,5
Belgique	0,4	Belgique	1,1	Belgique	0,7	Belgique	1,1	Espagne	1,9
Autriche	-0,3	Espagne	0,2	Autriche	0,2	Luxembourg	1,1	Pays-Bas	1,8
Espagne	-0,4	Irlande	-0,4	Espagne	0,2	Pays-Bas	1,1	Belgique	0,8
Irlande	-1,9	Autriche	-0,5	Luxembourg	0,1	Irlande	0,7	Luxembourg	0,7
Pays-Bas	-2,6	Portugal	-1,9	Pays-Bas	-0,5	Autriche	-0,3	Autriche	-0,3
France	-3,1	Pays-Bas	-2,4	Portugal	-2,3	Allemagne	-1,9	Allemagne	-1,1
Portugal	-3,2	Allemagne	-3,2	Allemagne	-2,6	France	-2,0	France	-1,7
Italie	-3,4	Italie	-3,3	France	-2,7	Italie	-3,2	Portugal	-2,1
Allemagne	-3,8	France	-3,4	Italie	-3,0	Portugal	-4,2	Grèce	-2,7
Grèce	-4,1	Grèce	-5,2	Grèce	-6,6	Grèce	-4,8	Italie	-3,4
Slovénie	ND	Slovénie	ND	Slovénie	ND	Slovénie	ND	Slovénie	ND
Danemark	0,4	Danemark	0,9	Danemark	2,9	Danemark	5,0	Danemark	3,7
Royaume-Uni	-1,8	Royaume-Uni	-3,4	Royaume-Uni	-3,5	Royaume-Uni	-3,3	Royaume-Uni	-2,8
Suède	-1,2	Suède	-0,2	Suède	1,3	Suède	2,5	Suède	2,0
USA	-3,4	USA	-4,3	USA	-4,3	USA	-3,6	USA	-2,5
Canada	-0,5	Canada	-0,5	Canada	0,4	Canada	1,3	Canada	0,7
Australie	0,7	Australie	1,2	Australie	0,9	Australie	1,3	Australie	1,6
Nelle-Zélande	2,5	Nelle-Zélande	3,4	Nelle-Zélande	2,7	Nelle-Zélande	3,7	Nelle-Zélande	3,8
Islande	-2,4	Islande	-2,5	Islande	-0,6	Islande	3,7	Islande	4,7
Suisse	0,5	Suisse	-0,1	Suisse	0,0	Suisse	1,0	Suisse	1,8

Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2007 de l'OCDE, tableau n°28 de l'annexe statistique.

Annexe VI- 5 - DETTE PUBLIQUE (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de dettes publiques)

2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)	
UE (27)		UE (27)		UE (27)		UE (27)		UE (27)	
Grèce	110,7	Grèce	107,8	Grèce	108,5	Grèce	107,5	Italie	106,8
Italie	105,6	Italie	104,3	Italie	103,8	Italie	106,2	Grèce	104,6
Belgique	103,3	Belgique	98,6	Belgique	94,3	Belgique	93,2	Belgique	89,1
Autriche	65,8	Autriche	64,6	Allemagne	65,7	Allemagne	67,9	Allemagne	67,9
Allemagne	60,3	Allemagne	63,9	France	64,3	France	66,2	Portugal	64,7
France	58,2	France	62,4	Autriche	63,9	Portugal	63,6	France (1)	63,7* (63,9)
Portugal	55,5	Portugal	56,8	Portugal	58,2	Autriche	63,5	Autriche	62,2
Espagne	52,5	Pays-Bas	52,0	Pays-Bas	52,6	Pays-Bas	52,7	Pays-Bas	48,7
Pays-Bas	50,5	Espagne	48,8	Espagne	46,2	Espagne	43,2	Espagne	39,9
Finlande	41,3	Finlande	44,3	Finlande	44,1	Finlande	41,4	Finlande	39,1
Irlande	32,2	Irlande	31,2	Irlande	29,7	Slovénie	28,4	Slovénie	27,8
Slovénie	29,1	Slovénie	28,6	Slovénie	28,9	Irlande	27,4	Irlande	24,9
Luxembourg	6,5	Luxembourg	6,3	Luxembourg	6,6	Luxembourg	6,1	Luxembourg	6,8
Danemark	46,8	Danemark	45,8	Danemark	44,0	Danemark	35,3	Danemark	30,2
Royaume-Uni	37,4	Royaume-Uni	38,8	Royaume-Uni	40,3	Royaume-Uni	42,2	Royaume-Uni	43,5
Suède	52,0	Suède	53,5	Suède	52,4	Suède	52,2	Suède	46,9
Estonie	5,6	Estonie	5,7	Estonie	5,2	Estonie	4,4	Estonie	4,1
Pologne	39,8	Pologne	47,1	Pologne	45,7	Pologne	47,1	Pologne	47,8
Hongrie	55,6	Hongrie	58,0	Hongrie	59,4	Hongrie	61,7	Hongrie	66,0
Chypre	64,7	Chypre	69,1	Chypre	70,3	Chypre	69,2	Chypre	65,3
Malte	60,8	Malte	70,4	Malte	73,9	Malte	72,4	Malte	66,5

Source des données utilisées : communiqué Eurostat 55/2007 du 23 avril 2007.

(1) Pour la France, les dernières données publiées par l'INSEE ont été indiquées (ratio avec astérisque).

Annexe VI-6 - CHARGES D'INTERET DE LA DETTE PUBLIQUE (en points de PIB)
(classement, au sein de la zone euro, par niveau décroissant du poids des charges d'intérêt)

2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
z. € (13)	3,5	z. € (13)	3,3	z. € (13)	3,1	z. € (13)	2,9	z. € (13)	2,9
UE (27)	3,1	UE (27)	3,0	UE (27)	2,8	UE (27)	2,7	UE (27)	2,6
Luxembourg	0,3	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,2
Irlande	1,3	Irlande	1,2	Irlande	1,2	Irlande	1,0	Irlande	1,0
Finlande	2,1	Finlande	1,7	Finlande	1,5	Finlande	1,4	Finlande	1,4
Slovénie	2,3	Slovénie	2,1	Slovénie	1,8	Slovénie	1,7	Slovénie	1,6
Espagne	2,7	Espagne	2,3	Espagne	2,0	Espagne	1,8	Espagne	1,6
Pays-Bas	2,8	Pays-Bas	2,6	Pays-Bas	2,5	Pays-Bas	2,4	Pays-Bas	2,1
France	2,9	Portugal	2,7	Portugal	2,6	France	2,6	France	2,5
Allemagne	2,9	France	2,8	France	2,7	Portugal	2,7	Autriche	2,7
Portugal	2,9	Autriche	2,9	Allemagne	2,8	Allemagne	2,8	Allemagne	2,8
Autriche	3,1	Allemagne	3,0	Autriche	2,8	Autriche	2,9	Portugal	2,8
Italie	5,5	Italie	5,1	Belgique	4,7	Belgique	4,2	Belgique	4,1
Belgique	5,7	Belgique	5,3	Italie	4,7	Italie	4,5	Grèce	4,6
Grèce	6,0	Grèce	5,5	Grèce	5,5	Grèce	4,9	Italie	4,6
Danemark	3,0	Danemark	2,6	Danemark	2,3	Danemark	1,8	Danemark	1,6
Royaume-Uni	2,0	Royaume-Uni	2,0	Royaume-Uni	2,0	Royaume-Uni	2,1	Royaume-Uni	2,0
Suède	2,9	Suède	2,1	Suède	1,6	Suède	1,7	Suède	1,7
Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2
Pologne	2,9	Pologne	3,0	Pologne	2,8	Pologne	2,8	Pologne	2,4
Hongrie	4,0	Hongrie	4,1	Hongrie	4,4	Hongrie	4,1	Hongrie	3,9

Source des données utilisées : Prévisions de printemps de la Commission.

Annexe VI- 7 - EMPRUNTS D'ETAT A 10 ANS : RENDEMENTS OBSERVES AU SEIN DE LA ZONE EURO

Année ou mois	Rendements moyens annuels				Rendements moyens mensuels de l'année 2006											
	2003	2004	2005	2006	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	4,133	4,083	3,379	3,812	3,477	3,524	3,807	3,984	3,992	4,079	3,930	3,766	3,720	3,766	3,716	3,981
Allemagne	4,096	4,049	3,361	3,792	3,467	3,489	3,771	3,951	3,982	4,071	3,921	3,741	3,709	3,741	3,695	3,948
Italie	4,230	4,241	3,542	4,068	3,692	3,705	4,068	4,273	4,301	4,377	4,218	4,047	3,993	3,999	3,940	4,202
Espagne	4,123	4,082	3,366	3,804	3,477	3,505	3,791	3,965	3,981	4,065	3,922	3,757	3,715	3,741	3,731	4,003
Pays-Bas	4,134	4,096	3,364	3,797	3,461	3,483	3,772	3,951	3,961	4,048	3,938	3,778	3,727	3,766	3,710	3,973
Belgique	4,181	4,141	3,408	3,829	3,530	3,545	3,828	3,994	4,009	4,080	3,944	3,787	3,741	3,778	3,724	3,993
Autriche	4,132	4,108	3,364	3,815	3,463	3,409	ND	4,011	4,020	4,098	3,951	3,793	3,739	3,779	3,717	3,980
Finlande	4,128	4,118	3,325	3,795	3,419	3,446	3,739	3,926	3,923	4,107	3,963	3,803	3,743	3,783	3,711	3,980
Grèce	4,254	4,241	3,568	4,089	3,769	3,787	4,086	4,275	4,302	4,380	4,233	4,069	4,001	4,013	3,947	4,207
Irlande	4,121	4,192	3,392	3,791	3,469	3,488	3,777	3,954	3,967	4,061	3,915	3,757	3,707	3,741	3,686	3,955
Portugal	4,245	4,141	3,477	3,862	3,589	3,529	ND	ND	ND	ND	4,091	3,929	3,882	3,911	3,852	4,114

Source : moyennes calculées à partir des rendements journaliers publiés par l'agence Bloomberg.

Annexe VI- 8 - Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'oeuvre à la fin de 2006 (en points de PIB ou %)

Etats-Membres	dette publique en baisse <i>en hausse</i>	excédent ou déficit public	solde Primaire (A) déficit	charges d'intérêt (B)	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêt (ou oblig. de refinancement) (A) / (B) (1)	solde structurel (Commission)
z. €(13)	69,0	-1,6	1,3	2,9	44,8	-1,1
UE (27)	61,7	-1,7	1,0	2,6	38,6	-1,3
Italie		-4,4	0,1	4,6	2,2	-2,6
Grèce	104,6	-2,6	2,0	4,6	43,5	-3,9
Belgique	89,1	0,2	4,3	4,1	104,9	-0,4
Allemagne	67,9	-1,7	1,1	2,8	39,3	-1,5
Hongrie	66,0	-9,2	-5,3	3,9	obligation de refinancement	-9,4
Portugal	64,7	-3,9	-1,1	2,8	obligation de refinancement	-2,9
France (2)	63,7	-2,5	0,0	2,5	obligation de refinancement	-2,3
Autriche	62,2	-1,1	1,6	2,7	59,3	-1,0
Pays-Bas	48,7	0,6	2,9	2,3	126,1	1,1
Suède	46,9	2,2	5,9	1,7	347,1	2,1
Pologne	47,8	-3,9	-1,5	2,4	obligation de refinancement	-4,0
Espagne	39,9	1,8	3,4	1,6	212,5	2,3
Finlande	39,1	3,9	5,3	1,4	378,6	3,7
Royaume Uni	43,5	-2,8	-0,7	2,0	obligation de refinancement	-2,6
Danemark	30,2	4,2	5,8	1,6	362,5	3,7
Slovénie	27,8	-1,4	0,2	1,6	12,5	-1,5
Irlande	24,9	2,9	1,9	1,0	190,0	3,0
Luxembourg		0,1	0,3	0,2	150,0	0,5
Estonie	4,1	3,8	3,9	0,2	1950,0	3,3
sources	Eurostat	Eurostat	Commission	Commission	Cour des comptes	Commission

Sources utilisées : Eurostat (communiqué du 23/4/2007) et Commission (prévisions de printemps 2007).

(1) Ce ratio n'a de sens que s'il existe un excédent primaire ; dans l'hypothèse inverse (déficit primaire ou simple équilibre), les intérêts doivent être en totalité refinancés

(2) Pour la France, il a été tenu compte du dernier ratio d'endettement publié par l'INSEE (mai 2007).

Annexe VI- 9 - TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES ("GOUVERNEMENT GENERAL") (en points de PIB)
(classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)

2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
z. €(13)	47,7	z. €(13)	48,2	z. €(13)	47,6	z. €(13)	47,6	z. €(13)	47,3
UE (27)	46,7	UE (27)	47,4	UE (27)	46,8	UE (27)	46,9	UE (27)	46,9
France	52,6	France (1)	53,4* (53,3)	France	53,2	France	53,7	France (1)	53,4* (53,5)
Autriche	50,5	Autriche	51,1	Autriche	50,3	Belgique	52,3	Italie	50,1
Belgique	49,8	Belgique	51,1	Finlande	50,2	Finlande	50,5	Autriche	49,2
Grèce	49,1	Finlande	50,0	Grèce	49,8	Autriche	49,9	Belgique	49,1
Finlande	48,8	Grèce	49,5	Belgique	49,3	Italie	48,3	Finlande	48,6
Allemagne	48,1	Allemagne	48,5	Italie	47,7	Portugal	47,4	Pays-Bas	46,7
Slovenie	48,0	Italie	48,3	Slovenie	47,4	Grèce	47,3	Slovenie	46,3
Italie	47,2	Slovenie	48,0	Allemagne	47,1	Slovenie	47,0	Grèce	46,1
Pays-Bas	46,2	Pays-Bas	47,1	Portugal	46,4	Allemagne	46,8	Portugal	46,1
Portugal	44,2	Portugal	45,5	Pays-bas	46,3	Pays-Bas	45,5	Allemagne	45,7
Luxembourg	41,4	Luxembourg	42,0	Luxembourg	43,2	Luxembourg	42,8	Luxembourg	40,4
Espagne	38,7	Espagne	38,2	Espagne	38,8	Espagne	38,2	Espagne	38,5
Irlande	33,6	Irlande	33,5	Irlande	34,0	Irlande	34,4	Irlande	34,1
Danemark	54,5	Danemark	55,7	Danemark	55,4	Danemark	53,1	Danemark	51,4
Royaume-Uni	41,2	Royaume-Uni	42,4	Royaume-Uni	42,7	Royaume-Uni	43,7	Royaume-Uni	44,1
Suède	57,5	Suède	58,3	Suède	56,9	Suède	56,6	Suède	55,5
Hongrie	51,2	Hongrie	49,1	Hongrie	48,9	Hongrie	50,0	Hongrie	52,9
Pologne	44,3	Pologne	44,6	Pologne	42,6	Pologne	43,4	Pologne	43,3
Estonie	35,6	Estonie	35,3	Estonie	34,2	Estonie	33,2	Estonie	33,2
Lithuanie	34,8	Lithuanie	33,2	Lithuanie	33,4	Lithuanie	33,6	Lithuanie	33,6
Roumanie	39,6	Roumanie	33,6	Roumanie	32,6	Roumanie	33,7	Roumanie	32,0

Source des données utilisées : *Prévisions de printemps 2007 de la Commission.*

(1) Pour la France, les données publiées le 15 mai 2007 par l'INSEE ont été indiquées (ratios avec astérisque).

Annexe VI – 10 - TOTAL DES RECETTES PUBLIQUES ("GOUVERNEMENT GENERAL") (en points de PIB)
(classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)

2002		2003		2004		2005		2006 (P)	
z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)		z. €(13)	
UE (27)		UE (27)		UE (27)		UE (27)		UE (27)	
Finlande	52,9	Finlande	52,4	Finlande	52,3	Finlande	53,0	Finlande	52,3
Autriche	50,0	Belgique	51,1	France	49,6	France	50,7	France (1)	50,8* (51,0)
Belgique	49,8	Autriche	49,3	Belgique	49,2	Belgique	49,9	Belgique	49,3
France	49,5	France	49,2	Autriche	49,0	Autriche	48,2	Autriche	48,0
Slovénie	45,5	Slovénie	45,3	Slovénie	45,1	Slovénie	45,6	Pays-bas	47,2
Allemagne	44,4	Italie	44,8	Pays-Bas	44,5	Pays-Bas	45,2	Italie	45,6
Italie	44,4	Allemagne	44,5	Italie	44,2	Italie	44,0	Slovénie	44,8
Pays-Bas	44,2	Pays-Bas	43,9	Allemagne	43,4	Allemagne	43,5	Allemagne	44,0
Grèce	43,9	Grèce	43,2	Portugal	43,1	Luxembourg	42,6	Grèce	43,2
Luxembourg	43,5	Luxembourg	42,5	Grèce	41,9	Grèce	41,6	Portugal	42,2
Portugal	41,4	Portugal	42,5	Luxembourg	41,9	Portugal	41,4	Luxembourg	40,5
Espagne	38,4	Espagne	38,2	Espagne	38,6	Espagne	39,3	Espagne	40,3
Irlande	33,2	Irlande	33,9	Irlande	35,5	Irlande	35,5	Irlande	36,9
Danemark	54,7	Danemark	55,0	Danemark	56,7	Danemark	57,2	Danemark	55,1
Royaume-Uni	39,4	Royaume-Uni	39,2	Royaume-Uni	39,5	Royaume-Uni	40,6	Royaume-Uni	41,3
Suède	56,6	Suède	57,1	Suède	57,4	Suède	58,4	Suède	57,5
Hongrie	42,3	Hongrie	41,9	Hongrie	42,5	Hongrie	42,2	Hongrie	43,7
Pologne	39,3	Pologne	38,4	Pologne	36,9	Pologne	39,0	Pologne	39,4
Estonie	36,0	Estonie	37,4	Estonie	36,6	Estonie	35,5	Estonie	37,0
Lithuanie	32,9	Lithuanie	32,0	Lithuanie	31,8	Lithuanie	33,1	Lithuanie	33,3
Roumanie	37,6	Roumanie	32,1	Roumanie	31,1	Roumanie	32,4	Roumanie.	30,1

Source des données utilisées : Prévisions de printemps de la Commission.

(1) Pour la France, les données publiées le 15 mai 2007 par l'INSEE ont été indiquées (ratio avec astérisque).

GLOSSAIRE

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AE	Autorisation d'engagement
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APRR	Autoroutes Paris-Rhin-Rhône
APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ASF	Autoroutes du Sud de la France
ASSO	Administrations de sécurité sociale
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CP	Crédits de paiement
CPE	Comité de politique économique
CPER	Contrat de plan Etat-région
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale
CVC	(soldes) corrigés des variations cycliques
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
EONIA	Taux de rémunération des dépôts interbancaires du jour (<i>Euro OverNight Index Average</i>)
EPFR	Etablissement public de financement et de restructuration
EPNFRLP	Etablissement public national de financement des retraites de la Poste
ERAP	Entreprise de recherche et d'activités pétrolières
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
EUROSTAT	Office statistique des communautés européennes
FBCF	Formation brute de capital fixe
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FMI	Fonds monétaire international
FPE	Fonction publique d'Etat
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale

FRR	Fonds de réserve des retraites
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GIR	Groupe iso ressource
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences
IEG	Industries électriques et gazières
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Impôts sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt sur la fortune
ITAF	Impôts et taxes affectés
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLFSS	Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
Md€	Milliard d'euros
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ODAL	Organismes divers d'administration locale
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PNB	Produit national brut
PPP	Provisions pour risques
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
SANEF	Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
STIF	Syndicat des transports d'Ile de France
T2A	Tarifcation à l'activité
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TOS	Technicien et ouvrier de service
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Je tiens tout d'abord à souligner la qualité de ce rapport et constate avec satisfaction que les méthodes d'analyse et les préoccupations de la Cour rejoignent largement les miennes.

1 – L'analyse de la situation des finances publiques de la Cour en termes structurels rejoint parfaitement l'approche du gouvernement.

La Cour a privilégié une approche en termes structurels afin d'analyser la situation des finances publiques. Il s'agit, sans nul doute, de la seule façon d'appréhender efficacement l'évolution des finances publiques, les périodes de bonne conjoncture devant être mises à profit afin d'assainir notre situation. Dans une perspective de programmation à moyen terme, c'est ce type d'approche structurelle qui doit servir de fondement au pilotage de nos finances publiques.

Cette approche structurelle s'appuie sur les outils essentiels que constituent la norme de dépenses pour l'Etat et l'ONDAM (Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie) pour la sécurité sociale. En déconnectant la progression des dépenses de celle des recettes, ils permettent de mettre à profit les périodes de bonne conjoncture pour assainir les finances publiques.

Concernant la norme de dépenses, la Cour propose de l'élargir aux prélèvements sur recettes et à certains remboursements et dégrèvements d'impôts. Cette analyse mérite réflexion, et ces propositions seront étudiées à l'aune de l'impératif de pilotage de la norme : élargir la norme à des dépenses sur lesquelles le gouvernement ne dispose pas de réel levier en exécution pourrait en effet en affaiblir la crédibilité.

2 – S'agissant des résultats 2006 et des premières analyses sur 2007, les constats de la Cour appellent quelques nuances.

En ce qui concerne tout d'abord 2006, je souhaite, au-delà des éléments relevés par la Cour, insister sur l'orientation favorable des déficits en 2006. Ainsi, le solde public a pu atteindre le solde stabilisant la dette en 2006, pour la première fois depuis cinq ans.

En outre, les comparaisons internationales mises en avant par la Cour montrent que le solde structurel s'est amélioré en France en 2006 à un rythme comparable à celui de l'Allemagne et plus largement de l'ensemble de la zone euro.

Je relève toutefois une divergence sur la notion de solde public « hors mesures exceptionnelles ». S'il apparaît légitime de construire des soldes « hors soldes » (IEG en 2005, Poste en 2006), qualifier de « mesures exceptionnelles » des mesures nouvelles durables portant sur des prélèvements obligatoires apparaît plus incertain. Ainsi, s'agissant de la réforme du régime d'acomptes applicable à l'impôt sur les sociétés, la mesure est pérenne et ne peut donc être considérée comme exceptionnelle. En outre, la méthode de prise en compte de ce type de mesure exceptionnelle par la Commission est asymétrique car elle enregistre l'impact positif l'année où le régime est modifié et pas le contrecoup négatif sur les recettes d'IS de l'année suivante.

Il reste qu'il nous faut continuer à améliorer les comptes publics, qu'il s'agisse du solde primaire de l'Etat ou du déficit de la sécurité sociale, et qu'il nous faut poursuivre dans la voie du désendettement.

Concernant l'année 2007, je tiens à réaffirmer la volonté du gouvernement de respecter les objectifs de déficit et de maîtriser les dépenses publiques. La Cour note toutefois deux secteurs de dépassement possible des objectifs des dépenses : l'Etat et la branche maladie.

S'agissant de la maladie, le comité d'alerte a pleinement joué son rôle en « tirant la sonnette d'alarme », et des mesures correctrices devraient être prises très rapidement afin de revenir au plus près de l'objectif de dépenses voté par le Parlement.

S'agissant de l'Etat, dont le suivi de l'exécution fait l'objet de toute la vigilance que la Cour appelle de ses vœux, il est encore délicat, comme l'indique elle-même la Cour, de tirer, à partir des éléments constatés à la fin du mois d'avril 2007, des conclusions sur le solde en gestion de l'année :

- sur les dépenses, il convient de préciser quelques éléments techniques par rapport à l'analyse de la Cour. D'une part, la comparaison du rythme de décaissement des dépenses avec 2006 n'est pas pertinente du fait des retards de paiement observés en 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF. En revanche, la dépense reste en retrait par rapport à 2005, à périmètre constant. D'autre part, les augmentations supposées de la dépense en 2007, mentionnées par la Cour, notamment dans le domaine des dépenses d'intervention, correspondent en réalité à des avances momentanées qui devraient se résorber, en particulier en toute fin d'année.*
- sur les recettes, il convient d'observer que certains facteurs techniques minorent artificiellement les recettes (modification de périmètre liée aux mouvements de décentralisation, prise en compte en début de l'année 2006 de la recette non fiscale FGAS). Le début de l'année 2007 est par ailleurs marqué par un niveau élevé de restitutions. Les prévisions de recettes pour l'année seront affinées en vue du débat d'orientation budgétaire.*

3 – L'amélioration de la gouvernance des finances publiques me semble en bonne voie et rejoint largement les préconisations de la Cour des comptes.

a) La création de la Conférence nationale et du Conseil d'orientation des finances publiques constitue une avancée importante

La Cour ne fait que mentionner la création de la Conférence nationale et du Conseil d'orientation des finances publiques, instances de concertation de très haut niveau, qui ont permis de favoriser un consensus sur la nécessité d'assainir nos finances publiques. Ces instances ont facilité l'appropriation par l'ensemble des acteurs concernés des enjeux et des pistes d'amélioration envisageables dans ce domaine. Un consensus s'y est en effet établi autour de :

- la nécessité d'un retour à l'équilibre structurel des comptes sociaux ;*
- la nécessaire maîtrise des dépenses locales (cf. le rapport Richard) ;*
- la nécessaire clarification des relations entre l'Etat et les collectivités locales d'une part, l'Etat et la sécurité sociale d'autre part (cf rapport conjoint des inspections générales des finances et des affaires sociales sur l'articulation entre les finances de l'Etat et de la sécurité sociale).*

En outre, ces instances ont permis de renforcer la crédibilité des objectifs du programme de stabilité, tel que recommandé par la Cour, puisqu'ils y ont été présentés à deux reprises, en 2006 et en 2007.

Cette appropriation par l'ensemble des acteurs de la dépense publique de la contrainte budgétaire et des recommandations permettant d'y faire face constitue une étape essentielle, préalable à la mise en œuvre effective des réformes nécessaires.

b) La cohérence d'ensemble de la stratégie des finances publiques sera renforcée par la création d'un ministère en charge des comptes publics

La création d'un ministère chargé de l'ensemble des comptes publics permettra de renforcer la cohérence de l'approche des finances publiques, tant dans la définition d'une stratégie que dans la mise en œuvre.

Il aura en effet pour mission de développer une vision consolidée tournée vers la réduction des déficits publics, d'assurer une meilleure articulation entre les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, et de renforcer une démarche de performance étendue à tous les acteurs de la dépense publique.

c) L'amélioration de l'efficacité des dépenses d'intervention de l'Etat sera amplifiée dans les prochains mois.

Je partage pleinement les recommandations de la Cour sur la nécessité de procéder à un réexamen d'ensemble des politiques d'intervention de l'Etat, tant sur le plan de l'efficacité des dispositifs eux-mêmes, que de l'articulation entre les différents types d'interventions (budgétaires, fiscaux, etc.) et entre les différents niveaux de collectivités publiques.

Des progrès ont été réalisés en ce sens avec la mise en place des audits de modernisation, qui ont constitué depuis 2005 un vecteur performant d'analyse en continu de l'efficacité des dépenses publiques.

Comme le suggère la Cour, il convient à présent d'aller plus loin et de mener, à l'instar de plusieurs des nos partenaires de l'OCDE, un véritable exercice de révision des politiques publiques, procédant à l'analyse systématique de l'ensemble des dépenses publiques. Une telle démarche, annoncée par le Président de la République, verra le jour très prochainement et devrait s'articuler autour de deux priorités :

– le passage en revue des dépenses d'intervention, comme préconisé par la Cour ;

– la mobilisation de gains de productivité concernant notamment les dépenses de fonctionnement et de personnel des administrations publiques, à partir d'un cadrage précis sur le remplacement des départs.

* *

*

Ainsi, je partage, pour l'essentiel, à la fois les préoccupations de la Cour et la plupart de ses recommandations. Dans cette optique, la démarche engagée par le nouveau Gouvernement visera clairement à poursuivre et amplifier la démarche d'amélioration du pilotage global des finances publiques.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2005

- * Rapport public annuel (février 2005)**
- * Rapport public annuel (février 2006)**
- * Rapport public annuel (février 2007)**

- * Rapports sur l'exécution des lois de finances 2004 :**
 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)
 - Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)
 - Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)

- * Rapports sur l'exécution des lois de finances 2005 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

- * Rapports sur l'exécution des lois de finances 2006 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**
- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

Rapports publics thématiques :

Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)

La Banque de France (mars 2005)

Les transports publics urbains (avril 2005)

La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)

Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)

L'intercommunalité en France (novembre 2005)

Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)

Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)

Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)

La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)

L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

Association pour la Recherche sur le Cancer - ARC (février 2005)

Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)

Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)

Association « Le Secours Catholique » (février 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)