

Rapport
sur la situation et les perspectives
des finances publiques

	Pages
Délibéré.....	V
Introduction.....	1
Première partie La dégradation des finances publiques.....	3
Chapitre I – L’aggravation de la situation d’ensemble à fin 2007.....	5
I - L’alourdissement du déficit et de la dette.....	6
<i>A - Le déficit public.....</i>	6
<i>B - Les recettes et les dépenses publiques.....</i>	9
<i>C - La dette publique.....</i>	10
II - La France à contre-courant en Europe.....	13
<i>A - Les déficits et les dettes en Europe.....</i>	13
<i>B - Les dépenses et les recettes publiques en Europe.....</i>	16
Chapitre II - Les différentes administrations publiques à fin 2007.....	19
I - La dégradation de la situation de l’Etat.....	19
<i>A - Les résultats.....</i>	19
<i>B - Les recettes et les dépenses budgétaires.....</i>	21
<i>C - La dette et les charges financières.....</i>	22
<i>D - L’Etat et les ODAC qui lui sont liés.....</i>	22
II - Les administrations sociales toujours en déficit.....	24
<i>A - Une nouvelle montée de la dette sociale.....</i>	24
<i>B - Le lourd déficit des régimes de base.....</i>	26
<i>C - Le retour des excédents de l’assurance chômage.....</i>	30
III - Le déficit limité mais croissant des administrations locales...	31
<i>A - Les résultats en comptabilité nationale.....</i>	31
<i>B - Les comptes des collectivités locales.....</i>	32

	Pages
Chapitre III - Des risques réels pour 2008.....	37
I - Une réduction incertaine du déficit public.....	37
II - L'Etat.....	40
III - Les administrations de sécurité sociale.....	43
IV - Les administrations publiques locales.....	44
Deuxième Partie - Les conditions du rééquilibrage.....	47
Chapitre I - Les enjeux à moyen et long terme.....	49
I - Le respect des engagements européens.....	49
<i>A - Les objectifs du programme de stabilité.....</i>	<i>49</i>
<i>B - Le chemin critique du retour à l'équilibre.....</i>	<i>52</i>
II - Les défis de long terme à relever.....	54
<i>A - La soutenabilité des finances publiques.....</i>	<i>54</i>
<i>B - La protection sociale.....</i>	<i>55</i>
<i>C - L'environnement.....</i>	<i>57</i>
Chapitre II – Les moyens d'un pilotage des finances publiques plus efficace.....	59
I - Resserrer la coordination entre les acteurs.....	59
<i>A - La nécessité d'un cadre de concertation efficace.....</i>	<i>60</i>
<i>B - L'indispensable clarification des relations financières entre les acteurs.....</i>	<i>61</i>
II - Etablir une vraie programmation pluriannuelle.....	64
<i>A - La programmation triennale des dépenses de l'Etat.....</i>	<i>64</i>
<i>B - La gestion pluriannuelle des autres administrations.....</i>	<i>66</i>
III - Améliorer le pilotage annuel.....	68
<i>A - La question de la « règle d'or ».....</i>	<i>68</i>
<i>B - La norme de dépenses de l'Etat et les dépenses fiscales.....</i>	<i>70</i>
<i>C - Le pilotage des dépenses sociales.....</i>	<i>72</i>
<i>D - Les outils de maîtrise des dépenses locales.....</i>	<i>73</i>

	<i>Pages</i>
Chapitre III – La nécessité d’une action durable sur les dépenses publiques.....	75
I - Accentuer durablement l’effort.....	76
<i>A - Les audits de modernisation.....</i>	76
<i>B - La révision générale des politiques publiques.....</i>	77
II - Réformer des domaines essentiels.....	79
<i>A - Les ressources humaines.....</i>	79
<i>B - Le secteur social.....</i>	83
III – L’évaluation des politiques publiques.....	86
Conclusion générale.....	89
Annexes.....	91
Glossaires.....	117
*	
<i>Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....</i>	<i>119</i>

Les travaux dont est issu ce rapport ont été effectués par :

- MM. François Monier, Patrick Lefas, Michel Thérond, Gilles Cazanave, Gérard Ganser, André Gauron et Didier Guédon, conseillers maîtres ; Mme Sylvie Vergnet, M. François Ecalte, Mme Amélie Oudéa-Castéra et M. Julien Aubert, conseillers référendaires ; M. Bernard Yvetot et Mme Laurence Verfaillie-Heyraud, rapporteurs ; Mmes Dominique Muzzi et Cathy Etienne, M. Stéphane Dellong, assistants ;
- Ont également été consultés Mme Levy-Rosenwald et M. Braunstein, conseillers maîtres ; M. Bertucci, président de chambre régionale des comptes, MM. Levionnois et Hernu, présidents de section de chambre régionale des comptes ; Mme L'Hernault, experte.
- Le texte du rapport a été établi par M. François Monier, conseiller maître, M. François Ecalte et Mme Amélie Oudéa-Castéra, conseillers référendaires, 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.

La Cour a recueilli l'avis des associations représentatives des élus locaux sur ses observations relatives aux collectivités locales, procédé à des auditions, puis assuré la contradiction avec les ministères concernés.

Le projet de rapport a été adopté par la Formation interchambres le 3 juin 2008 sous la présidence de M. Babusiaux, en présence de M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général, MM. Patrick Lefas, Daniel Houri, Mme Françoise Saliou, MM. Guy Mayaud, Jacques Tournier, Michel Thérond, Jean-Michel de Mourgues, André Gauron, Jean-Philippe Vachia, Dominique Pannier, Philippe Hayez, conseillers maîtres, Mme Danièle Briguët. L'avocat général était M. Jérôme Filippini.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 19 juin 2008 présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

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 ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de la réponse fournie par ce dernier.

En application des dispositions précitées, cette réponse est publiée ; elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Bazy-Malaurie, Cornette, Ruellan, MM. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, MM. Cieutat, Carrez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Berthet, de Mourgues, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Bouquet, Adhémar, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Troesch, Thérond, Mme Froment-Meurice, M. Cazanave, Mme Bellon, MM. Moreau, Ritz, Frèches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Moulin, Lefas, Gauron, Lafaure, Morin, Brochier, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Levy, Deconfin, Phéline, Tournier, Mmes Darragon, Colomé, MM. Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Lefebvre, Maistre, Valdiguié, Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Ravier, Rabaté, Doyelle, Viveret, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mmes Saliou (Monique), Carrère-Gée, MM. Piolé, Uguen, Mme Brigueat, M. Guédon, Mme Gadriot-Renard, conseillers maîtres, MM. Gleizes, Lemasson, Bille, Zeller, d'Aboville, Limodin, André, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Était présent et a participé aux débats : M. Filippini, avocat général.

Était présent en qualité de rapporteur et n'a donc pas pris part aux délibérations : M. Ecalte, conseiller référendaire.

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

Fait à la Cour, le 23 juin 2008.

Introduction

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 cette loi organique. Il vise à nourrir le débat d'orientation budgétaire que doit tenir le Parlement ainsi que le débat sur l'orientation des finances sociales qui peut lui être couplé, en application de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

Dans ce rapport, la Cour fait un audit d'ensemble de la situation des finances publiques, en utilisant notamment les observations qu'elle a formulées dans son *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2007* et dans la certification des comptes de 2007 de l'Etat. Diverses enquêtes spécifiques ont également été menées.

La première partie fait apparaître la dégradation des finances publiques de notre pays à la fin de 2007 et la singularité de cette évolution par rapport aux pays voisins (chapitre I). L'examen de la situation de chaque catégorie d'administration publique (Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale et administrations publiques locales) fait ressortir que toutes sont dans une situation très fragile (chapitre II). Afin d'actualiser le plus possible le diagnostic, cette partie examine enfin les risques qui pèsent sur l'exercice 2008 (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 les perspectives à plus long terme. Elle met en évidence le caractère très contraint du chemin de rééquilibrage de nos finances publiques d'ici 2012 et l'effort de réduction des dépenses publiques qui doit être réalisé (chapitre I). Ce rééquilibrage constitue un enjeu collectif majeur. Il impose la mise en place d'outils plus performants de pilotage des finances publiques (chapitre II) et des actions de fond pour infléchir durablement la progression de la dépense publique (chapitre III).

Première partie
La dégradation des finances publiques

Chapitre I

L'aggravation de la situation d'ensemble à fin 2007

La réduction du déficit public français qui avait été engagée en 2004 s'est interrompue en 2007.

Tableau 1 – Le déficit et l'endettement publics

% du PIB ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Déficit public	3,1	4,1	3,6	2,9	2,4	2,7
Dette publique	58,8	62,9	64,9	66,4	63,6	63,9
p.m. croissance du PIB (%)	1,0	1,1	2,5	1,9	2,2	2,2

Source : INSEE

L'examen de la situation des finances publiques françaises à fin 2007 permet d'en préciser les causes et les conséquences sur la dette publique. Les comparaisons internationales montrent que la situation de la France a évolué à contre-courant de celle des autres pays européens.

1) Le PIB est estimé à 1 892 Md€ en 2007.

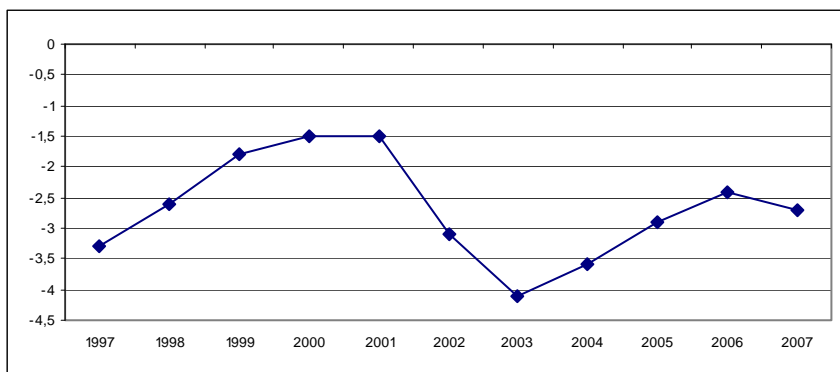
I - L'alourdissement du déficit et de la dette

A - Le déficit public

1 - Un déficit en hausse et plus élevé que prévu

Le déficit public² a été en 2007 de 50,6 Md€ soit 2,7 % du PIB. Ce ratio s'est ainsi dégradé alors que, après avoir atteint 4,1 % du PIB en 2003, il s'était continuellement amélioré ensuite et était revenu à 2,4 % du PIB en 2006. Depuis 2005, il se situe un peu au-dessous du plafond de 3 % fixé par le protocole sur les déficits excessifs annexé au Traité de l'Union européenne.

Graphique 1 : Solde public en % du PIB



Source : INSEE ; notifications à la Commission européenne

Le déficit de l'ensemble constitué par l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) a augmenté de 4,9 Md€, celui des administrations publiques locales (APUL) de 4,0 Md€ et le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) n'a diminué de 1,7 Md€ que grâce à l'excédent dégagé par l'assurance chômage.

2) Le déficit public au sens du traité de l'Union européenne correspond au besoin de financement des administrations publiques (APU) dans les comptes nationaux. Il est égal, en simplifiant, à la différence entre leurs dépenses et recettes de fonctionnement dont sont déduits les investissements physiques. Cf. annexes I et II.

3) Les nombreux transferts de charges l'Etat et les ODAC conduisent à considérer leur solde agrégé.

Tableau 2 – Capacité (+) ou besoin (-) de financement des APU⁴

	ETAT + ODAC		APUL		ASSO		APU	
	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€
2003	- 3,6	-57,2	0	0,5	- 0,6	-9,0	- 4,1	- 65,4
2004	- 2,6	-43,3	- 0,1	-2,4	- 0,9	-14,6	- 3,6	- 60,2
2005	-2,6	-45,1	-0,2	-3,3	-0,2	-2,8	- 2,9	-51,1
2006	- 2,0	-36,9	-0,2	-3,2	-0,2	-3,3	- 2,4	- 43,4
2007	-2,2	-41,8	-0,4	-7,2	-0,1	-1,6	- 2,7	- 50,6

Source : INSEE ; comptes nationaux

Le déficit constaté en 2007 (2,7 % du PIB) est supérieur à celui qui avait été prévu au moment du projet de loi de finances pour 2007 (2,5 %) et plus encore à la prévision révisée de 2,4 % associée au PLF pour 2008, déposé en octobre 2007⁵.

2 - Une augmentation structurelle du déficit

Chaque année, l'évolution du déficit résulte d'opérations exceptionnelles, des effets de la conjoncture économique (variations conjoncturelles du déficit) et de mesures affectant durablement le produit des prélèvements obligatoires ou le montant des dépenses publiques (variations structurelles). Les travaux de la Cour permettent de décomposer l'évolution du déficit entre ces trois facteurs.

En 2006, comme elle l'avait relevé dans son rapport de l'an dernier, plusieurs mesures exceptionnelles⁶ avaient réduit le besoin de financement des APU de 5,1 Md€ au total soit de 0,3 point de PIB. En 2007, les mesures exceptionnelles affectant le solde des APU en comptabilité nationale ont été de moindre ampleur : seul l'acompte exceptionnel sur les dividendes d'EDF est venu réduire le besoin de

4) Administrations publiques.

5) L'écart tient d'abord à la sous-estimation des dépenses des administrations publiques locales (7 % en réalisation contre 4,8 % dans la prévision de septembre 2007). Il résulte aussi d'une mauvaise anticipation du traitement comptable du prélèvement de l'Etat sur la COFACE dans les comptes nationaux. Ce prélèvement s'est élevé à 2,9 Md€ mais, en application des principes de la comptabilité nationale, il n'a été compté comme réduisant le besoin de financement de l'Etat qu'à hauteur du bénéfice réalisé par la COFACE sur l'exercice 2007, soit seulement de 1,6 Md€

6) Parmi lesquelles la modification de la taxation des plans d'épargne logement et le versement d'une soulte par La Poste.

financement, à hauteur de 0,9 Md€, soit de moins de 0,1 point de PIB. La diminution des mesures exceptionnelles a donc contribué à augmenter le déficit de 0,2 point de PIB en 2007.

Pour cette même année, la croissance du PIB en volume a été de 2,2 %, conformément aux prévisions associés à la LFI, et quasiment identique à la moyenne des dix années précédentes (2,3 %) et à la croissance « potentielle » de l'économie française⁷. L'effet de la conjoncture sur les finances publiques peut donc être considéré comme neutre. Cependant, les recettes, à législation constante, ont augmenté plus vite que le PIB et cet « effet d'élasticité »⁸ a eu un effet favorable de presque 0,3 point de PIB.

Augmentation des prélèvements obligatoires et croissance du PIB

Les dernières années (2004-2007) se sont caractérisées par une croissance spontanée des prélèvements obligatoires supérieure à celle du PIB, c'est-à-dire une élasticité de ces prélèvements supérieure à un. Il n'y a toutefois pas de raison de penser que celle-ci puisse être très différente de un sur le long terme. Dans le passé, elle a été sensiblement inférieure à un sur les périodes 1991-1996 et 2002-2003.

Pour ce qui concerne les mesures volontaires et d'effet durable, celles qui sont allées dans le sens de la maîtrise des dépenses publiques ont représenté l'équivalent de 0,4 point de PIB. En revanche, les mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires, principalement des mesures votées avant 2007 concernant l'impôt sur le revenu, ont pesé négativement pour 0,8 point de PIB. Ainsi, les mesures de nature structurelle ont augmenté le déficit de 0,4 point de PIB.

Au total, les effets jouant dans le sens d'une aggravation ont été de 0,6 point de PIB (0,2 par réduction des mesures exceptionnelles et 0,4 de mesures structurelles) et la hausse du déficit a été limitée à 0,3 point de PIB (de 2,4 à 2,7 %) grâce à l'élasticité des prélèvements obligatoires.

De son côté, le déficit public structurel, c'est-à-dire corrigé de l'impact de la conjoncture et des opérations exceptionnelles, a atteint 2,9 % du PIB en 2007⁹. Il est donc proche du seuil de 3 % que le déficit effectif risque en conséquence de franchir si la conjoncture se dégrade.

7) La croissance potentielle retrace l'évolution du PIB à taux d'utilisation inchangé des principaux facteurs de production (population active, équipements...).

8) L'élasticité des recettes au PIB mesure le rapport entre le taux de progression de celles-ci à périmètre et législation constants et le taux de croissance du PIB en valeur.

9) Cette estimation est concordante avec celle de la Commission européenne (prévisions d'avril 2008) si on la corrige pour tenir compte de la révision à la hausse du PIB pour les années 2005 à 2007 annoncée par l'INSEE en mai. L'OCDE l'estime aussi à 2,9 % du PIB en 2007. Cf. annexe II pour une définition plus précise des concepts de solde structurel, d'effort structurel et d'élasticité des recettes.

B - Les recettes et les dépenses publiques

Tableau 3 : dépenses et recettes publiques (% du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses publiques	52,6	53,3	53,2	53,4	52,7	52,4
Recettes publiques	49,5	49,2	49,6	50,4	50,3	49,7
Prélèvements obligatoires	43,1	42,9	43,2	43,6	43,9	43,3

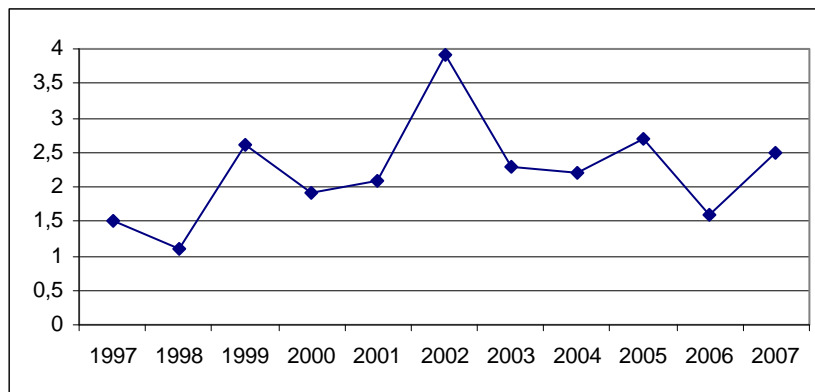
Source : INSEE

Les recettes des APU ont augmenté de 3,4 % en 2007. Leur progression a été inférieure à celle du PIB (4,7 %) et leur poids rapporté au PIB a baissé de 0,6 point, comme celui des prélèvements obligatoires.

En l'absence de mesures nouvelles, la croissance des prélèvements obligatoires aurait été de 5,1 %, supérieure à celle du PIB. Mais, les allègements d'impôts d'Etat se sont élevés à 12,1 Md€ et, en ce qui concerne la sécurité sociale, les exonérations de cotisations se sont accrues d'environ 2 Md€ par rapport à une évolution conforme à celle de la masse salariale (4,8 %). Au total, les mesures nouvelles ont réduit les recettes fiscales et sociales de 14,4 Md€ (0,8 point de PIB).

Les dépenses publiques ont augmenté en valeur de 4,0 % en 2007, moins que le PIB (4,7 %), et leur poids dans le PIB a ainsi diminué de 0,3 point. Cette croissance a été cependant supérieure à l'objectif de 3,3 % fixé pour 2007. Elle a été de 3,5 % pour l'ensemble Etat / ODAC, de 5,4 % pour les ASSO et de 7,0 % pour les APUL.

En volume, en utilisant comme déflateur l'indice des prix à la consommation hors tabac, la croissance globale des dépenses publiques a été de 2,5 % en 2007. Elle a ainsi été supérieure à la croissance moyenne des dix dernières années (2,2 % par an de 1996 à 2006).

Graphique 2 - Croissance des dépenses publiques en volume (%)

Source : INSEE et calculs Cour des comptes

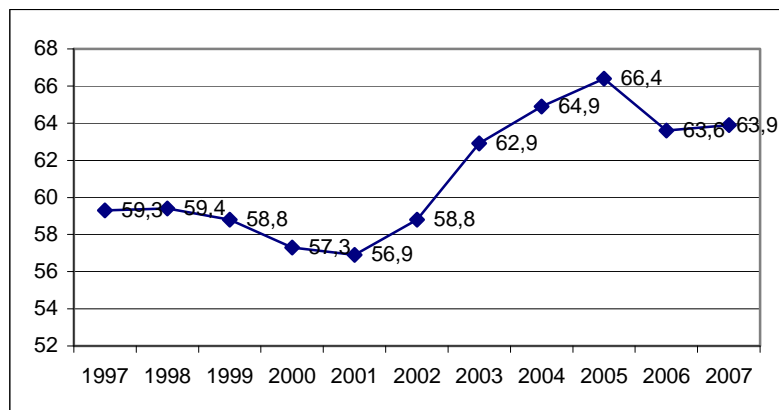
C - La dette publique

1 - Une dette en augmentation générale

Le niveau atteint par le déficit public en 2007 est supérieur à celui qui permettrait de stabiliser dans la durée, sans cession d'actifs, le ratio dette publique/PIB et, a fortiori, de le réduire¹⁰. Une réduction sensible et durable de ce ratio exigerait que le déficit public soit ramené bien en deçà de 2,4 % du PIB.

En 2006, le déficit constaté était égal à ce « déficit stabilisant » de 2,4 % mais la dette publique avait été réduite de 2,8 points en pourcentage du PIB grâce à d'importantes cessions d'actifs et à des mesures de gestion de la trésorerie. La Cour avait souligné dans son rapport de 2007 sur la situation des finances publiques que ces mesures n'étaient pas reproductibles et ne permettaient pas un désendettement durable.

10) Le déficit « stabilisant » la dette sur l'année 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 2007 : $63,6\% \times 4,7\% = 3,0\%$. Ce calcul étant très sensible aux variations de la croissance, il est préférable de raisonner sur une tendance de moyen terme : pour une croissance de 3,7 %, (soit une croissance potentielle de 2,2 %, quasiment égale à la moyenne des dix dernières années, et une hausse du prix du PIB de 1,5 %), le déficit stabilisant la dette à 64% du PIB est de 2,4 % du PIB.

Graphique 3 - Dette publique en % du PIB

Source : INSEE ; notifications à la Commission européenne

Les cessions d'actifs ont été moindres en 2007 (7,5 Md€ contre 16,7 Md€ en 2006) et les mesures de gestion de la trésorerie sont restées sensiblement du même ordre, permettant ainsi de stabiliser la situation sans apporter de nouvelle contribution significative à la réduction de la dette : la trésorerie de l'Etat, qui avait été réduite de 25,1 Md€ en 2006, a ensuite peu varié en 2007 (+0,1 Md€).

Ainsi, la dette brute consolidée des APU au sens du protocole annexé au traité de l'Union européenne a crû de 60 Md€ (+ 5,2 %) en 2007 pour atteindre 1 210 Md€ (soit 19 000 € par habitant et 47 000 € par personne au travail). Le ratio d'endettement a augmenté de 0,3 point pour atteindre 63,9 % du PIB à la fin de 2007, qui est ainsi la cinquième année consécutive pour laquelle il a été supérieur au plafond de 60 %.

Le niveau de la dette au 31 décembre a été à nouveau minoré par des opérations de mutualisation des ressources consistant à privilégier les emprunts entre administrations pour limiter leur dette brute consolidée. Certes, le montant des titres d'Etat détenus par d'autres administrations a légèrement diminué (12,2 Md€ fin 2007 contre 12,6 Md€ fin 2006). En revanche, l'opération consistant à faire émettre par l'ACOSS des billets de trésorerie souscrits temporairement par une autre administration (la Caisse de la dette publique en 2006 et l'Etat en 2007) a été de plus grande ampleur en 2007 qu'en 2006 (8 Md€ contre 5 Md€). Globalement, ces opérations ont donc joué pour 2,6 Md€ de plus.

En outre, Réseau Ferré de France, qui est classé en-dehors des APU, avait une dette de 28 Md€ à fin 2007 et ses recettes prévisibles ne lui permettront d'en rembourser guère plus de la moitié. Seul l'Etat, qui

lui verse chaque année une « subvention de désendettement », pourra rembourser le reste. La dette non amortissable de RFF (environ 13 Md€ soit 0,7 point de PIB) a, de facto, les caractéristiques d'une dette publique et la Cour, dans un récent rapport, a appelé l'Etat à la reprendre¹¹.

La croissance de la dette concerne toutes les APU. Les dernières années ont été marquées par d'importants transferts financiers entre l'Etat et les ODAC, hors CADES, qu'il est donc préférable de regrouper pour mesurer la réalité de leur dette. L'endettement de cet ensemble, qui finance par emprunt 10 % de ses dépenses, a crû de 44,8 Md€ La dette des ASSO et de la CADES a augmenté de 6,4 Md€ et celle des APUL de 8,4 Md€. La répartition de la dette publique entre sous-secteurs a peu changé en 2007, l'Etat et les ODAC hors CADES en portant la plus grande part (79 %, contre 10 % pour les ASSO et la CADES et 11 % pour les APUL).

2 - Une charge d'intérêt croissante

Les intérêts versés par les APU ont augmenté de 12,2 % en 2007 et atteint 51,8 Md€, soit l'équivalent des crédits des missions défense et sécurité du budget de l'Etat, sous l'effet de la croissance de la dette et de la hausse des taux d'intérêt. Les taux d'intérêt à trois mois sont en effet passés en moyenne annuelle de 3,1 % en 2006 à 4,3 % en 2007 et les taux sur les OAT à dix ans de 3,8 à 4,3 %. Les emprunts à taux fixe et long terme ne sont affectés par ces hausses que lors de leur renouvellement mais la dette à moins de deux ans représente 11 % du total.

Le montant des charges d'intérêt des APU était resté pratiquement stable à environ 45 Md€ chaque année de 2001 à 2006, grâce à la baisse des taux d'intérêt qui compensait l'augmentation de l'encours de dette. Il avait régulièrement diminué en pourcentage du PIB, de 3,6 % en 1996 à 2,6 % en 2006. Cette baisse est terminée et le ratio est remonté à 2,7 % du PIB en 2007. Les marges de manœuvre de la politique budgétaire s'en trouveront réduites au cours des prochaines années.

11) « Le réseau ferroviaire ; une réforme inachevée ; une stratégie incertaine » ; rapport public thématique, avril 2008. La Cour a souligné que le refus de l'Etat de reconnaître ce constat perturbe le fonctionnement du système ferroviaire depuis dix ans.

II - La France à contre-courant en Europe

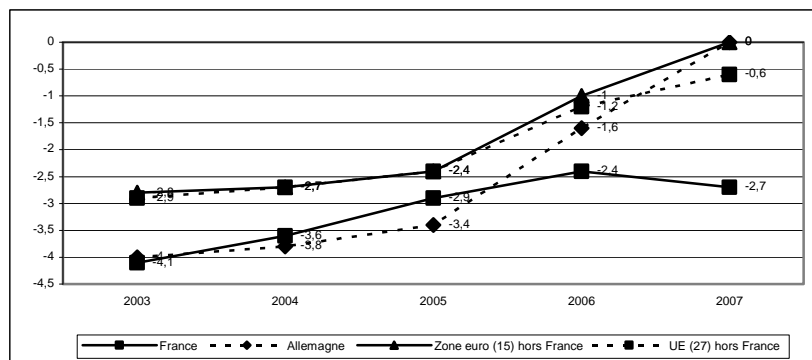
Les dernières comparaisons disponibles¹² font apparaître, en 2007 et sur plusieurs points importants, une accentuation de la dégradation de la situation relative de la France par rapport à celle de la quasi-totalité de ses partenaires, en particulier l'Allemagne.

A - Les déficits et les dettes en Europe

1 - Une augmentation singulière du déficit français

Alors que le déficit public français de 2007 a été supérieur de 0,3 point de PIB à celui de 2006, la situation des autres Etats de l'Union européenne qui avaient enregistré un déficit en 2006 s'est améliorée, à l'exception du Royaume uni et de la Grèce. L'écart des résultats français avec la moyenne des autres pays européens s'est établi en 2007 à 2,1 points par rapport à l'Union à 27 (contre 1,2 en 2006) et 2,7 points par rapport à la moyenne de la zone euro (1,4 point en 2006).

Graphique 4 – Evolution comparée du solde public en points de PIB



Source : Eurostat ; Cour des comptes.

12) Toutes les comparaisons ont été faites par rapport aux résultats hors France de la zone euro et de l'Union européenne (calculés par la Cour à partir des données publiées par les services communautaires précités). Les résultats des pays autres que la France sont tirés du communiqué d'Eurostat du 18 avril 2008 et des prévisions du printemps 2008 de la Commission européenne. L'INSEE ayant, depuis leur communication, révisé son estimation de croissance pour 2007 et certains ratios de finances publiques exprimés en points de PIB, les derniers chiffres publiés par l'INSEE ont été retenus pour la France. Ces données sont détaillées en annexe IX.

En matière de soldes primaires, c'est-à-dire de soldes hors charges d'intérêt, la France a certes enregistré, pour la deuxième année consécutive, un léger excédent primaire (0,1 point de PIB) mais il était en recul par rapport à celui de 2006 (0,2 points de PIB). Les Etats de la zone euro ont tous enregistré, en 2007, de meilleurs résultats que la France et, sauf rares exceptions (Irlande, Belgique et Grèce), des excédents primaires supérieurs à ceux qui avaient été constatés en 2006. Tel a été, en particulier, le cas de l'Allemagne (excédent de 2,8 points de PIB en 2007 après 1,2 en 2006). Le résultat français a ainsi continué à s'écarter de celui des autres Etats de la zone euro qui ont connu, en moyenne, un excédent primaire de 2,9 points de PIB en 2007 après 2,0 en 2006.

2 - Des écarts de nature structurelle

La croissance française a été inférieure à celle de l'Allemagne et à celle des autres pays de la zone euro en 2006 et 2007 mais cela explique seulement pour moins du tiers la divergence d'évolution entre le déficit de la France et celui de la moyenne des autres pays. Les deux tiers de cet accroissement de l'écart ont un caractère structurel.

Tableau 4 - Croissance du PIB en volume

<i>En %</i>	Moyenne 1997-2006	2003	2004	2005	2006	2007
France	2,3	1,1	2,5	1,9	2,2	2,2
Allemagne	1,5	-0,2	1,1	0,8	2,9	2,5
Zone € hors France	2,2	0,7	2,0	1,6	3,0	2,8

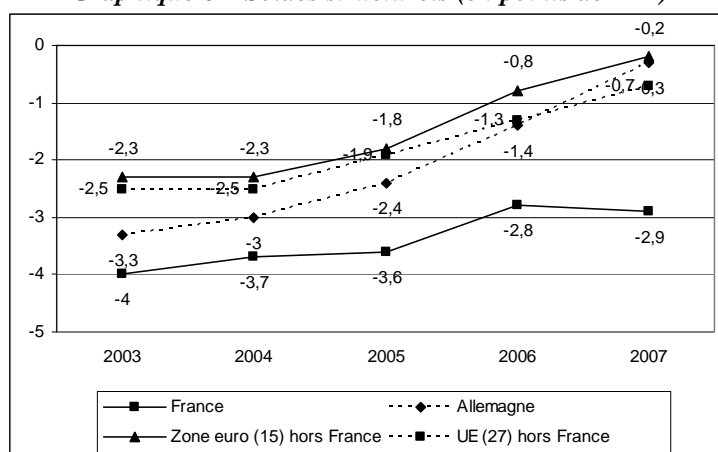
Source : Commission européenne (avril 2008) et INSEE pour la France

Le déficit structurel de la France, au sens de la Commission européenne¹³, qui était depuis plusieurs années supérieur à celui de l'Allemagne et à la moyenne européenne, est resté quasi stable en 2007 (2,9 % du PIB contre 2,8 % en 2006) alors que celui des autres Etats, tant de la zone euro que de l'Union européenne, s'est réduit de 0,6 point de PIB en moyenne. Cette divergence a été particulièrement marquée entre la France et l'Allemagne, dont le déficit structurel est passé de 2,4 % du PIB en 2005 à 0,3 % en 2007. La moyenne hors France de la zone euro s'est établie à 0,2 point de PIB et celle de l'UE à 0,7 point en 2007.

13) C'est-à-dire corrigé des incidences des variations de la conjoncture et des mesures exceptionnelles. L'estimation publiée par la Commission européenne a été corrigée pour tenir compte de la révision des PIB de 2005 à 2007 effectuée par l'INSEE.

L'augmentation à contre courant du déficit français résulte surtout de l'insuffisance des mesures de maîtrise de la dépense et des réductions de prélèvements obligatoires qui ont orienté les déficits dans des sens opposés en France et dans le reste de l'Europe.

Graphique 6 – Soldes structurels (en points de PIB)



Source : Commission ; Cour des comptes

Un autre élément important de diagnostic est de vérifier si, compte tenu de la croissance potentielle d'un pays, son déficit structurel lui permet de ramener à moyen terme sa dette au-dessous de 60 % du PIB. Parmi les principaux pays de la zone euro dont la dette est supérieure à 60 %, la France est le seul à avoir un déficit structurel trop important pour atteindre cet objectif¹⁴.

Tableau 5 : écart (en % du PIB) au déficit structurel maximal permettant de ramener la dette sous 60 % du PIB à moyen terme

	France	Allemagne	Italie	Belgique	Zone €
Croissance potentielle en valeur	3,7	3,0	3,0	4,0	3,7
Déficit structurel maximal (a)	2,2	1,8	1,8	2,4	2,2
Déficit structurel en 2007 (b)	2,9	0,3	1,5	0,3	0,2
Ecart (b – a)	0,7	- 1,5	- 0,3	- 2,1	- 2,0

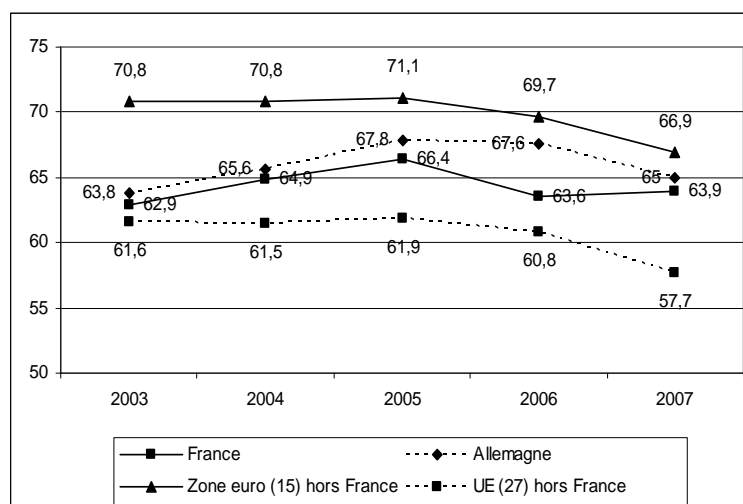
Source : calculs Cour des comptes avec une hypothèse de hausse du prix du PIB de 1,5 % pour tous les pays et chiffres de la Commission européenne pour la croissance potentielle en volume et le déficit structurel en 2007.

14) Pour ramener et maintenir à moyen terme le ratio d'endettement au-dessous de 60 % du PIB, le déficit structurel doit être inférieur au produit de 60 % par le taux de croissance potentielle en valeur, c'est-à-dire inférieur au déficit qui stabilise la dette à 60 % du PIB à moyen terme. La croissance potentielle est définie en annexe II.

3 - Une hausse de la dette française à contre-courant

La reprise de la hausse du ratio dette/PIB en France (63,9 points de PIB après 63,6 en 2006), l'un des rares Etats de la zone euro où il ait augmenté¹⁵, a élargi les écarts par rapport aux moyennes communautaires, toutes deux en baisse sensible : hors France, le ratio moyen de la zone euro a baissé de 2,8 points de PIB et celui de l'Union européenne de 3,1 points de PIB. L'écart entre la France et les Etats les plus endettés de l'Union s'est rétréci.

Graphique 7 – Evolution de la dette publique en points du PIB



Source : Eurostat ; Cour des comptes.

B - Les dépenses et les recettes publiques en Europe

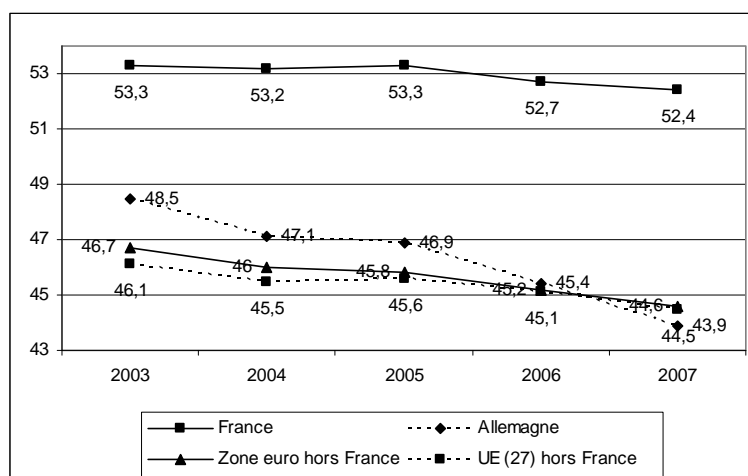
Si le ratio dépenses publiques / PIB a connu en France en 2007 une légère inflexion à la baisse par rapport à 2006 (52,4 points de PIB contre 52,7 l'année précédente), les baisses moyennes ont été plus importantes aussi bien dans la zone euro que dans l'ensemble de l'Union européenne (- 0,6 point de PIB dans les deux cas). L'écart entre la France et les autres pays de la zone euro est ainsi passé de 7,5 à 7,8 points de PIB.

15) Les seules autres exceptions ont concerné des Etats à ratio d'endettement faible (Irlande) ou très faible (Luxembourg).

L'écart avec l'Allemagne en particulier, est passé de 7,3 à 8,5 points de PIB, alors qu'il n'était, en 2003, que de 4,8 points. Depuis lors, en cinq ans, l'Allemagne a ramené le montant de ses dépenses publiques de 48,5 à 43,9 points de PIB, malgré une faible progression du PIB sur cette période, soit une diminution de 4,6 points contre 0,9 point en France¹⁶.

Les dépenses publiques françaises, exprimées en points de PIB, se sont trouvées presque à égalité, en 2007, avec celles de la Suède (52,6 points de PIB) dont le ratio, qui était sans discontinuité depuis plusieurs dizaines d'années le plus élevé des Etats de l'UE et de l'OCDE, a encore fortement régressé en 2007 par rapport à 2006 (54,3 points de PIB).

Graphique 8 – Evolution des dépenses publiques en points de PIB



Source : Eurostat ; Cour des comptes

En revanche, les recettes publiques, rapportées au PIB, ont baissé en France de 0,6 point de PIB alors qu'elles augmentaient de 0,3 point dans les autres pays de la zone euro, ce qui témoigne de baisses des prélèvements obligatoires plus accentuées en France.

La conjonction de ces écarts croissants sur les dépenses et décroissants sur les recettes est à l'origine de l'évolution divergente des déficits publics de la France par rapport à ceux des autres pays.

16) Si on prend comme référence la moyenne des années 2000 à 2003, ce ratio baisse de 3,4 points en Allemagne et augmente de 0,1 point en France.

CONCLUSION

La réduction lente mais progressive du déficit des administrations publiques française sur la période 2004-2006 s'est interrompue en 2007 et le déficit est remonté de 43,4 Md€ en 2006 à 50,6 Md€ en 2007, soit de 2,4 % à 2,7 % du PIB. Cette détérioration est intervenue malgré un contexte de bonne conjoncture et elle est de nature structurelle : elle s'explique à la fois par une maîtrise insuffisante de la croissance de la dépense publique, qui a été supérieure en volume à la moyenne des dix dernières années (2,5 % contre 2,2 %), et par des mesures de réduction des impôts et des cotisations sociales (-14,4 Md€ au total), qui ont freiné la progression spontanément forte des recettes publiques.

Un tel niveau de déficit conduit mécaniquement à une augmentation du niveau de la dette publique en pourcentage du PIB. La hausse de ce ratio, interrompue en 2006 par des cessions d'actifs et des opérations exceptionnelles de gestion de la trésorerie, a repris pour atteindre 63,9 % du PIB à la fin de 2007. Le poids des charges d'intérêt, qui diminuait depuis plusieurs années, augmente à nouveau et fortement (+ 12,2 %) pour atteindre 2,7 % du PIB en 2007.

L'augmentation du déficit français en 2007 contraste avec l'évolution de la plupart des pays européens, où l'assainissement s'est poursuivi, voire accéléré. En particulier, l'Allemagne est revenue à l'équilibre en 2007, comme l'ensemble de la zone euro hors France, alors que son déficit public dépassait 3 % du PIB en 2005. Comme déjà au cours des cycles précédents, la France n'a pas suffisamment exploité la croissance européenne des années 2006-2007, qui ont vraisemblablement constitué le sommet d'un cycle économique, pour redresser sa situation financière. Cette particularité dans la gestion des finances publiques au cours du cycle se lit dans le maintien du déficit structurel très près de 3 % du PIB alors qu'il est estimé à 0,2 % en moyenne dans les autres pays de la zone euro. De ce fait, tout affaiblissement de la conjoncture risque de faire passer le besoin de financement des administrations publiques au-dessus de 3 % du PIB.

L'assainissement indispensable de nos finances publiques implique une réduction durable de la part des dépenses publiques dans le PIB, à l'instar de ce qu'ont fait l'ensemble des pays comparables, en particulier l'Allemagne.

Chapitre II

Les différentes administrations publiques à fin 2007

L'examen des comptes de chaque catégorie d'administration publique montre la fragilité de leur situation financière.

I - La dégradation de la situation de l'Etat

A - Les résultats

Le déficit de l'Etat diffère selon le référentiel de comptabilité (budgétaire, générale ou nationale) mais les corrections apportées par la Cour montrent qu'il a connu une augmentation importante en 2007 quel que soit le référentiel retenu.

Le résultat de l'Etat en 2007 en *comptabilité budgétaire* est commenté dans le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires dont seules certaines conclusions sont reprises ici. La Cour y souligne notamment que, si le déficit budgétaire figurant dans le projet de loi de règlement s'élève à 34,7 Md€ en 2007 après 39,0 Md€ en 2006, une juste appréhension de la réalité des recettes et dépenses implique d'assortir ces chiffres de plusieurs correctifs.

En 2006, les dépenses avaient été exceptionnellement majorées de 3,3 Md€ du fait d'une modification du calendrier de paiement des pensions de l'Etat. Le déficit significatif de 2006 est donc de 35,7 Md€. En 2007, les recettes ont été exceptionnellement majorées par la cession d'actions EDF pour 3,7 Md€ et le gouvernement a lui-même présenté un déficit de 38,4 Md€, excluant cette opération, en 2007.

La Cour observe aussi que 5,1 Md€ d'impayés accumulés au fil des ans vis-à-vis du régime général de sécurité sociale ont été réglés en 2007 sans avoir jamais été enregistrés en dépense budgétaire, d'une part, et que 0,6 Md€ de primes d'épargne logement n'ont pas été payées au Crédit foncier de France, d'autre part. Si ces montants avaient été comptabilisés en dépenses budgétaires, le déficit de l'exercice 2007 se serait établi à 44,1 Md€ et non à 38,4 Md€¹⁷. Une approche économique conduit à corriger chaque année le déficit du montant qui aurait dû être payé, dans l'année, au régime général¹⁸ et au Crédit foncier. Le déficit ainsi corrigé s'établit à 37,6 Md€ en 2006 et 41,5 Md€ en 2007.

Tableau 6 : Analyse du solde en comptabilité budgétaire

Solde en Md€	2005	2006	2007
Solde brut (a)	- 43,5	- 39,0	- 34,7
Solde corrigé de la régularisation du calendrier des pensions en 2006 et de la cession d'actions EDF en 2007 (b)		- 35,7	- 38,4
Primes d'épargne logement non remboursées au CFF (c)		0,5	0,6
solde corrigé (d = b - c)		- 36,2	- 39,0
Dépenses non payées au régime général (e)	1,4	1,4	2,5
Solde corrigé (d - e)	- 44,9	- 37,6	- 41,5

En comptabilité générale, c'est-à-dire calculé sur la base des droits et obligations constatés au cours de l'exercice, le déficit est de 41,4 Md€ en 2007 après 31,6 Md€ en 2006. Le compte général de l'Etat montre en outre que le passif exigible en fin d'exercice a crû de 16 Md€ et que les impayés à l'égard du régime général de sécurité sociale se sont reconstitués à hauteur de 2,5 Md€ (cf. chapitre II C).

17) La variation du « découvert » de l'Etat dans les comptes du Crédit foncier de France a été traitée comme une dépense de l'Etat en comptabilité nationale.

18) Montant correspondant à la variation de la situation nette des dettes de l'Etat vis-à-vis du régime général au 31 décembre de chaque année. Source : « état semestriel des dettes de l'Etat envers les régimes de sécurité sociale » pour 2005 et 2006 ; Cour des comptes pour 2007.

Enfin, *en comptabilité nationale*, le besoin de financement de l'Etat s'est élevé à 39,2 Md€ après 47,4 Md€ en 2006, mais cette amélioration s'explique pour beaucoup par le traitement de l'opération d'apurement des dettes vis-à-vis du régime général réalisée pour l'Etat par la Caisse de la dette publique (CDP)¹⁹. En réalité, le besoin de financement des administrations centrales (Etat et ODAC, hors CADES et FRR) est passé de 41,0 Md€ en 2006 à 46,8 Md€ en 2007.

B - Les recettes et les dépenses budgétaires

1 - Des recettes réduites par les allègements d'impôts

Les recettes fiscales nettes ont diminué de 0,5 % en 2007 bien que leur croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante, ait été de 6,1 % (soit 16,4 Md€, soit une élasticité au PIB de 1,3).

Les mesures nouvelles ont contribué à les réduire de 17,5 Md€. Il s'agit, d'une part, de transferts de recettes vers d'autres administrations publiques (5,4 Md€) et, d'autre part, d'allègements des impôts d'Etat (12,1 Md€), notamment de l'impôt sur le revenu (6,9 Md€).

La loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) de 2007 représente 1,6 Md€ en 2007 mais son incidence budgétaire montera en régime en 2008 et au cours des années suivantes.

Ces allègements d'impôts s'inscrivent dans un mouvement ancien. Le montant des recettes fiscales nettes est en 2007 (267 Md€) quasiment le même qu'en 2004 (266 Md€) alors que leur croissance spontanée a été de 51 Md€. En trois ans, 28 Md€ de recettes fiscales ont été transférés à d'autres secteurs des administrations publiques (APU) et les impôts d'Etat ont été réduits de 22 Md€.

2 - Le respect formel de la norme de dépenses

La norme associée à la LFI de 2007 prévoyait que l'augmentation des dépenses nettes du budget général, à périmètre constant, serait inférieure d'un point à l'inflation, soit de 0,8 %. En exécution, ces dépenses ont baissé de 0,6 % et la norme a été largement respectée.

Cependant, si les 5,1 Md€ de dettes remboursées à la sécurité sociale et les 0,6 Md€ de primes d'épargne logement temporairement prises en charge par le Crédit foncier de France avaient été financés au moyen de crédits budgétaires, les dépenses nettes du budget général auraient crû de 1,2 % et la norme n'aurait alors pas été respectée.

19) L'écart entre le déficit budgétaire et le besoin de financement de l'Etat en comptabilité nationale est expliqué en annexe III.

C - La dette et les charges financières²⁰

La Cour avait souligné l'an dernier que la diminution de l'endettement de l'Etat en 2006 avait été obtenue par des mesures spécifiques et non reconductibles de cession d'actifs et de gestion de la trésorerie. Les comptes de 2007 confirment ce constat.

La dette financière a crû de 51,9 Md€ et atteint 945,8 Md€ fin 2007, avec une hausse de 43,9 Md€ de l'encours de titres négociables et la reprise de 8,2 Md€ de dettes du service annexe de la SNCF.

Dans la structure de la dette négociable, la part des emprunts à moins d'un an est passée de 7,6 % à 8,5 % et celle de la dette indexée dans l'encours à moyen et long terme a augmenté de 13,6 % à 15,7 %, accroissant ainsi l'exposition au risque de hausse du taux d'inflation.

Du fait de la hausse de l'encours et de celle des taux d'intérêts, les charges financières brutes, hors opérations exceptionnelles, se sont accrues de 1,8 Md€ en 2007 (+ 4,2 %). Les seules charges liées à l'indexation de certaines OAT sur l'inflation se sont alourdies de 1,2 Md€ (+ 82,5 %). Les charges d'intérêt de la dette financière ont représenté ainsi 11,5 % des produits bruts de l'Etat, contre 11,0 % en 2006.

Les dépenses à payer exigibles à la fin de 2007 atteignaient enfin 7,3 Md€²¹ dont 2,5 Md€ à l'égard du régime général de sécurité sociale et 1,3 Md€ à l'égard d'autres régimes.

D - L'Etat et les ODAC qui lui sont liés

Dans les comptes nationaux, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent environ 800 organismes de statuts variés auxquels l'Etat a confié une compétence nationale et qui sont souvent ses opérateurs. A l'exclusion de la CADES et du Fonds de réserve des retraites qui relèvent de la sphère sociale, les ODAC peuvent être rattachés à l'Etat qui les contrôle étroitement, la quasi-totalité de leurs ressources reposant sur des transferts du budget général²².

20) En comptabilité générale.

21) Le chiffre figurant dans le compte général de l'Etat est de 5,5 Md€ mais les vérifications effectuées par la Cour conduisent à l'estimer à 7,3 Md€, ce qui l'a conduit à émettre une réserve.

22) D'autres ODAC pourraient relever de la sphère sociale mais sont moins importants.

Le besoin de financement de cet ensemble (Etat et ODAC liés), plus représentatif de la situation budgétaire de l'Etat, et qui est, on l'a vu, passé de 41,0 Md€ à 46,8 Md€ explique 92 % du besoin de financement de l'ensemble des APU en 2007. Les ODAC liés à l'Etat ont en effet enregistré en 2007 un besoin de financement global de 7,6 Md€. Cette situation est inhabituelle pour ces organismes qui dégagent une capacité de financement de 6,4 Md€ en 2006, et de 3,0 Md€ en moyenne sur les cinq dernières années.

Tableau 7 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'Etat et des ODAC liés à l'Etat

En Md€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ODAC « Etat »	0,7	- 0,4	5,2	3,3	6,4	- 7,6
Etat + ODAC « Etat »	-55,7	-62,4	-47,6	-48,9	-41,0	-46,8

Source : INSEE, DGCP; calculs et tableau : Cour des comptes ; résultat 2006 incluant la soule versée par la Poste à l'EPNFRLP (2 Md€).

ODAC « Etat » = ODAC hors CADES et FRR

Cette dégradation s'explique essentiellement par l'évolution de la Caisse de la dette publique, passée d'un excédent de 4,9 Md€ en 2006 à un déficit de 4,9 Md€ en 2007 du fait des opérations réalisées pour l'Etat.

Le rôle de la Caisse de la dette publique dans la réduction de la dette des APU et l'apurement de la dette vis-à-vis du régime général en 2006 et 2007

Au 4^{ème} trimestre 2006, 5 Md€ de recettes de privatisation logées dans le compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » sont versés à la Caisse de la dette publique (CDP) sous la forme d'une dotation en capital. *Le solde de financement de la CDP en est amélioré de 5 Md€, celui de l'Etat dégradé d'autant.*

Le 28 décembre 2006, la CDP utilise ces 5 Md€ pour acheter des billets de trésorerie de l'ACOSS qu'elle revend le 11 janvier 2007. Cet endettement passager de l'ACOSS auprès de la CDP plutôt que de la Caisse des dépôts (qui n'est pas dans le périmètre des APU) a pour effet de réduire la dette brute des APU de 5 Md€ au 31 décembre 2006. Elle remonte dès le 11 janvier. Du 11 janvier 2007 au début octobre, les 5 Md€ alimentent la trésorerie de la CDP placée sur le compte du Trésor.

Le 3 octobre 2007, la CDP achète à nouveau des billets de trésorerie ACOSS pour 5,1 Md€. Elle renonce au remboursement de ces billets en procédant à leur annulation dès le 5 octobre. En contrepartie, le régime général de sécurité sociale abandonne 5,1 Md€ de créances sur l'Etat. Dans les comptes nationaux de 2007, ces opérations ont pour effet de détériorer le solde de financement de la CDP (et donc des ODAC) de 5,1 Md€ et d'améliorer d'autant celui de l'Etat (qui s'enrichit du fait de l'annulation de 5,1 Md€ de dette vis-à-vis de la sécurité sociale).

En outre, Charbonnages de France, dissout le 31 décembre 2007, a enregistré en 2007 un besoin de financement de 0,3 Md€, après un excédent de 2,0 Md€ en 2006. L'AFITF (agence de financement des infrastructures de transport), qui avait reçu fin 2005 une dotation exceptionnelle de 4 Md€ issue des produits de cession des sociétés d'autoroutes, consomme progressivement cette dotation. Son besoin de financement a ainsi été de 1,3 Md€ en 2007 après 0,9 Md€ en 2006.

La dette globale de l'Etat et des ODAC liés est passée, en comptabilité nationale, de 908 Md€ à la fin de 2006 à 953 Md€ à la fin de 2007, soit encore de 50,2 à 50,6 % du PIB.

II - Les administrations sociales toujours en déficit

L'analyse des résultats des administrations sociales (ASSO) doit recourir 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 - Une nouvelle montée de la dette sociale

En 2007, le déficit des ASSO est estimé à 1,6 Md€, en réduction de 1,7 Md€ mais le redressement financier de l'assurance chômage explique l'essentiel de cette baisse. Les importants déficits du régime général de sécurité sociale et du FFIPSA (régime des exploitants agricoles) se sont encore accrus, de même que celui des hôpitaux. Les régimes de retraite complémentaire restent excédentaires.

Tableau 8 - Le solde des administrations de sécurité sociale

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
En Md€	6,0	-3,7	-9,0	-14,6	-2,8	-3,3	-1,6
En % du PIB	0,4%	-0,2%	-0,6%	-0,9%	-0,1%	-0,2%	-0,1%

Source : INSEE ; résultat 2005 incluant la soulte de 8,4 Md€ au titre des IEG.

Surtout, la dette à la charge des ASSO a augmenté de 10 Md€ pour atteindre le niveau sans précédent de 54,8 Md€²³. La « dette sociale », somme de la dette brute portée par la CADES et de celle qui reste

23) Y compris les 8 Md€ de billets de trésorerie de l'ACOSS souscrits par l'Etat fin 2007, 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 ».

directement à la charge des ASSO, a aussi fortement progressé en 2007 (+9,4 Md€), pour atteindre 129,8 Md€, soit 6,9 % du PIB. Son montant correspond à une année de prestations maladie du régime général.

La dette sociale est pour l'essentiel la conséquence des déficits accumulés par le régime général. Elle traduit une situation anormale, injustifiable tant sur le plan économique que sur celui de l'équité intergénérationnelle, qui consiste à reporter dans le futur le financement d'une partie des prestations maladie et des retraites d'aujourd'hui, alors qu'au contraire le vieillissement de la population justifierait la constitution d'excédents pour faire face aux déficits futurs.

Tableau 9 - Evolution de la dette sociale en fin d'année

En Md€	1990	1996	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dette CADES		21,9	32,7	29,8	31,3	72,1	73,7	75,6	75,0
Dette ASSO	8,3	19,4	12,6	16,5	32,1	25,6	36,7	44,8	54,8
Total	8,3	41,3	45,3	46,3	63,4	97,7	110,4	120,4	129,8
En % du PIB	0,8%	3,4%	3,3%	3,0%	4,0%	5,9%	6,4%	6,7%	6,9%

Source : données DGCP ; tableau : Cour des comptes.

Depuis sa création en 1996, la CADES a repris au total 107 Md€ de dettes du régime général à travers des opérations successives dont la dernière, décidée en 2004, a permis la reprise des déficits de l'assurance maladie jusqu'en 2006. La dette qui lui reste à rembourser est de 72,9 Md€ au 31/12/2007. Son amortissement, conforme à la loi de financement, a été de 2,6 Md€ en 2007. Il est égal à la différence entre le produit de la CRDS (5,7 Md€ en 2007) et le montant des charges financières (3,1 Md€). Compte tenu d'une augmentation de ses actifs financiers, sa dette brute a seulement diminué de 75,6 Md€ à 75,0 Md€.

Mais les besoins de financement de l'assurance maladie, depuis 2007, et des autres branches alimentent un découvert de trésorerie croissant de l'ACOSS atteignant 20,1 Md€ au 31 décembre 2007 contre 12,5 Md€ un an auparavant. Son augmentation s'est poursuivie en 2007, malgré l'opération d'extinction de la dette de l'Etat qui a réduit de 5,1 Md€ le besoin d'emprunt de l'ACOSS²⁴.

24) La variation de trésorerie « induite » par les opérations du régime général et des organismes tiers était de -12,6 Md€ en 2007. Le versement de 5,1 Md€ intervenu en octobre au titre de l'apurement de la dette de l'Etat, a limité la dégradation du solde de trésorerie de l'ACOSS à 7,5 Md€.

Ce découvert a cependant ses limites, le recours du régime général à l'emprunt n'ayant été prévu que pour des besoins de trésorerie et des durées courtes. Il ne pourra être résorbé que par la réalisation d'excédents du régime ou par de nouveaux transferts de dette à la CADES. Tout nouveau transfert de ce type devra désormais s'accompagner d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette qu'elle porte²⁵.

Tableau 10 : Décomposition de la dette des ASSO

<i>En milliards d'euros</i>	2004	2005	2006	2007
ACOSS	0	7,0	12,7	20,3
Hôpitaux	10,5	12,0	13,8	16,7
MSA - FFIPSA	2,5	0,9	3,2	5,2
Unédic	9,9	13,1	12,7	9,9
Autres	2,7	3,7	2,4	2,7
TOTAL non consolidé	25,6	36,7	44,8	54,8

Source : INSEE

L'endettement des hôpitaux monte rapidement (16,7 Md€ fin 2007 contre 13,8 fin 2006) ainsi que celui du FFIPSA (5,2 Md€ contre 3,2). La dette de l'Unédic, si elle a commencé de diminuer grâce à l'excédent dégagé en 2007, atteint encore 9,9 Md€ fin 2007.

Enfin, la dette des ASSO augmente plus que leur besoin de financement global parce que certains régimes excédentaires ont acquis des actifs financiers. C'est le cas du Fonds de réserve des retraites qui est alimenté de manière pérenne par une fraction du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital et, le cas échéant, par les excédents de la CNAV et du FSV, le produit de cessions d'actifs ou des dotations diverses. Cependant, aucun produit de privatisation n'a plus été affecté au fonds depuis 2004 et les excédents de la CNAV ont disparu depuis 2005. L'abondement du fonds par sa ressource fiscale a été de 1,8 Md€ en 2007. A la fin de 2007, les actifs du fonds s'élèvent à 30,6 Md€, loin de l'objectif fixé à l'origine, à savoir la constitution de 150 Md€ d'actifs.

B - Le lourd déficit des régimes de base

Les régimes de base de sécurité sociale et les fonds de financement accusent un déficit de 11,2 Md€ en 2007 contre 10,5 Md€ en 2006, hors prise en compte de la situation financière des hôpitaux²⁶.

25) En application de la loi organique du 2 août 2005. Cette durée, qui est fonction des taux d'intérêt et du rendement de la CRDS, est estimée à environ 15 ans en 2008.

26) Ni les remarques faites par la Cour dans ses travaux de certification (0,9 Md€).

1 - Un déficit du régime général toujours d'environ 10 Md€

a) Le déficit d'ensemble

Le déficit du régime général s'établit à 9,5 Md€ en 2007, après 8,7 Md€ en 2006. Si l'on tient compte du fait que le résultat de 2006 intégrait des recettes exceptionnelles pour un montant proche de 2 Md€ le déficit « significatif » est d'une dizaine de milliards d'euros chaque année depuis 2003. Jamais le régime général n'avait connu une période aussi longue de déficit si important. Compte tenu de la forte croissance tendancielle des dépenses, notamment dans le domaine des retraites, les mesures prises au cours des dernières années ont seulement permis de stabiliser ou de réduire légèrement le déficit.

Tableau 11 - Soldes par branche du régime général

(En Md€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Maladie	-6,1	-11,1	-11,6	-8,0	-5,9	-4,6
Accidents du travail	0,0	-0,5	-0,2	-0,4	-0,1	-0,5
Retraite	1,7	0,9	0,3	-1,9	-1,9	-4,6
Famille	1,0	0,4	-0,4	-1,3	-0,9	0,2
Total régime général	-3,5	-10,2	-11,9	-11,6	-8,7	-9,5
FSV	-1,4	-0,9	-0,6	-2,0	-1,3	0,1

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (résultats 2007 avant certification par la Cour)

En outre, la Cour, dans ses travaux en vue de la certification des comptes du régime général, a relevé quatre observations qui, si elles étaient prises en compte, auraient pour effet de majorer le déficit de 980 M€ en 2007.

Le résultat du régime général en 2007 est sensiblement plus dégradé que la prévision associée à la LFSS (-8,0 Md€). Les recettes ont bénéficié d'une progression soutenue de la masse salariale (4,8 % contre une prévision de 4,3 %) et d'une forte croissance des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Mais les suppléments de dépenses ont été encore plus importants, principalement dans le domaine de l'assurance maladie.

Une caractéristique de la période récente est la montée rapide des exonérations de cotisations sociales. Leur montant a augmenté de 44 % en quatre ans, entre 2003 et 2007, et dépassera 30 Md€ en 2008. Cette évolution pèse lourdement sur les finances publiques, et particulièrement sur celles de l'Etat, qui finance 90 % des exonérations.

b) La situation des différentes branches

La principale caractéristique de 2007 est que le déficit de la branche retraite devient aussi important que celui de la branche maladie qui, lui, continue sa lente résorption.

La branche maladie a réduit son déficit pour la troisième année consécutive mais plus lentement que les années précédentes et grâce à une forte progression de ses recettes. Les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), tout en augmentant sur les trois dernières années moins vite que le PIB en valeur (3,8 % par an contre 4,5 %), ont de nouveau accéléré en 2007 (4,2 % contre 3,1 % en 2006).

L'évolution constatée en 2007 représente un dépassement très important (3 Md€) par rapport à l'objectif initial. Il porte intégralement sur les soins de ville pour lesquels l'objectif, qui avait été fixé à 1,1 %, s'est révélé hors d'atteinte dès le début de l'année. Malgré le plan d'économies déclenché à la suite de la procédure d'alerte, la consommation de soins de ville a augmenté de 4,6 % en 2007, contre 2,6 % en 2006.

Les versements de l'assurance maladie aux établissements de santé ont augmenté de 3,4 % contre 2,9 % en 2006, conformément à l'objectif fixé pour 2007. On observe toutefois un accroissement du besoin de financement des hôpitaux, signe de fortes tensions financières dans certains établissements.

La réforme du financement des établissements de santé mise en œuvre progressivement depuis 2004²⁷ s'est accompagnée en 2006 d'une réforme budgétaire et comptable. Tandis que l'ancien dispositif reposait sur le principe d'équilibre annuel des budgets, le nouveau peut conduire à un déficit dont le comblement n'incombe plus nécessairement à l'assurance maladie. Ce déficit apparaît désormais dans la situation des hôpitaux (cf. infra) alors qu'il serait venu gonfler celui de l'assurance maladie dans le système antérieur²⁸.

La branche retraite a continué d'être confrontée à une forte croissance des prestations versées (6 % par an en 2006 et 2007) liée au rythme élevé des départs à la retraite des générations du « baby boom ». Le coût des retraites anticipées a continué d'augmenter (2,1 Md€ contre

27) Remplacement de la dotation globale annuelle antérieure par la tarification à l'activité complétée par une dotation de financement des missions d'intérêt général.

28) Dans les deux cas, il est bien pris en compte dans le besoin de financement des ASSO, mais le partage entre composantes est différent.

1,8 Md€ en 2006). La branche a connu par ailleurs une progression de ses recettes moins rapide que les autres branches (3,3 % en 2007) en raison principalement d'une baisse des transferts qui lui sont versés par le FSV (12,1 Md€ en 2007 contre 12,6 en 2006)²⁹. Le déficit de la CNAV, stabilisé en 2006 par un relèvement du taux des cotisations de retraite de 0,2 point, s'est au total creusé en 2007.

Seule la *branche famille* a retrouvé l'équilibre en 2007 après trois années déficitaires, grâce à un net ralentissement de ses charges (2,0 % contre 4,0 % en 2006). Cette évolution traduit un retour à la normale – la branche est structurellement excédentaire – après une période marquée par la montée en charge de la PAJE, qui s'est achevée en 2007.

c) 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'Eonia. La hausse des taux courts en 2007 et l'aggravation du découvert de trésorerie de l'ACOSS ont entraîné une hausse des charges d'intérêt qui se sont élevées à 648 M€ contre 271 M€ en 2006 et 155 M€ en 2005.

2 - Un retour à l'équilibre du Fonds de solidarité vieillesse

Le résultat du FSV est très sensible à l'évolution de l'emploi : ses recettes se composent principalement de CSG et la prise en charge de cotisations de retraite des chômeurs, dont le montant est fonction du nombre de demandeurs d'emploi, représente une part importante de ses dépenses (55 %). Il bénéficie donc à plein de l'amélioration de la situation de l'emploi. En 2007, ses produits ont augmenté de 7,1 % ; ses charges ont diminué de 3,1 %, et le fonds a retrouvé un résultat excédentaire (150 M€) pour la première fois depuis 2000.

Cependant, compte tenu de l'ampleur des déficits antérieurs, le solde cumulé du FSV reste fortement négatif (-4,8 Md€ fin 2007) et continue de peser sur la trésorerie centralisée par l'ACOSS et sur les charges financières de la CNAV³⁰.

29) Une partie de ces transferts (cotisations prises en charge) est en effet liée à l'évolution du chômage, ce qui conduit paradoxalement à une réduction des recettes de la CNAV quand le marché du travail s'améliore.

30) Les transferts du FSV vont à 89 % au régime général et aux régimes liés.

3 - Un déficit croissant du régime agricole

Les régimes de base non agricoles sont restés proches de l'équilibre. A l'exception de la CNRACL, ils bénéficient de mécanismes de rééquilibrage (intégration financière au régime général, subventions ou produits de taxes) qui assurent la couverture de leur déficit technique.

En revanche, le FFIPSA (fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles) a été déficitaire de 2,3 Md€ en 2007 après 1,4 Md€ en 2006. L'Etat a remboursé le reliquat de sa dette envers le BAPSA qui avait été transféré au FFIPSA à la fin de 2004 mais les déficits structurels du régime des exploitants agricoles se traduisent par un endettement croissant du fonds qui atteint 5,2 Md€ fin 2007. Pour 2008, le plafond d'emprunt de trésorerie du FFIPSA est fixé à 8,4 Md€

4 - Une situation préoccupante des hôpitaux

Les établissements publics de santé ont connu en 2007 un besoin de financement important (1,9 Md€ après 1,6 Md€ en 2006). Celui-ci est lié pour l'essentiel à la croissance encore forte des dépenses d'équipement dans le cadre du plan Hôpital 2007 et notamment aux dépenses de construction. Cette hausse s'est conjuguée à une baisse de l'autofinancement, les charges d'exploitation des hôpitaux ayant progressé plus vite que les produits, qui reposent pour 70 % sur les versements de l'assurance maladie. En conséquence, leur dette s'est accrue de 13,8 Md€ à la fin de 2006 à 16,7 Md€ à la fin de 2007.

C - Le retour des excédents de l'assurance chômage

Après avoir retrouvé l'équilibre en 2006, l'assurance chômage dégage en 2007 un excédent important (3,5 Md€). Ce résultat tient à la conjonction d'une augmentation du nombre de salariés affiliés au régime (+ 306 800 sur l'année), d'une progression du salaire moyen (+3,1 %) et de la baisse du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés (-116 000).

Le résultat de l'assurance chômage s'améliore ainsi de 3,2 Md€ en 2007 après déjà 3,5 Md€ en 2006. Cette situation a conduit à une baisse du taux de cotisation chômage de 6,48 % à 6,40 % au 1^{er} janvier 2007, en application de l'article 2 de la convention du 18 janvier 2006, mais le déficit cumulé du régime depuis 1990 reste très élevé (9,6 Md€ au 31 décembre 2007).

Tableau 12 - Situation financière de l'assurance chômage

<i>En Md€</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Résultat de l'année	-3,2	-4,3	-4,4	-3,2	0,3	3,5
Déficit cumulé (depuis 1990)	-1,5	-5,8	-10,3	-13,5	-13,1	-9,6

Source : Unédic, Note d'équilibre financier du 18 mars 2008

III - Le déficit limité mais croissant des administrations locales

Les administrations publiques locales (APUL) sont analysées selon deux perspectives. Leur situation est d'abord examinée en utilisant les comptes nationaux qui permettent de les comparer avec les autres secteurs des administrations publiques et de dégager leur contribution à l'évolution des résultats d'ensemble. Les comptes des seules collectivités locales sont ensuite plus précisément analysés à partir de l'agrégation, par la direction générale de la comptabilité publique, des balances comptables de fin d'exercice de ces collectivités dans un cadre comptable plus proche de celui qu'elles utilisent.

A - Les résultats en comptabilité nationale

Le besoin de financement des APUL, apparu en 2004, a continué de s'accroître et atteint 7,2 Md€ en 2007, après 3,2 Md€ en 2006, soit 0,4 point de PIB (0,2 en 2006) ou encore 3,4 % de leurs dépenses. Il demeure cependant faible au regard de celui de l'ensemble des administrations publiques (50,6 Md€, soit 2,7 points de PIB).

Le « déficit » des collectivités locales

L'existence d'un « déficit » des APUL peut surprendre car le budget des collectivités locales est voté « en équilibre ».

En comptabilité nationale, la différence entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement (hors remboursements d'emprunts), d'une part, et les recettes de fonctionnement, d'autre part, constitue, si elle est positive, un besoin de financement (un déficit) à couvrir par l'emprunt³¹.

Dans les comptes des collectivités locales, conformément à leur référentiel budgétaire et comptable spécifique, les recettes et dépenses sont équilibrées par des postes non pris en compte en comptabilité nationale : les remboursements d'anciens emprunts et les nouveaux emprunts qui sont

31) Pour être précis, il faut notamment ajouter à cette différence les subventions d'investissement reçues et versées. Cf. annexes I et II.

inscrits respectivement en dépenses et recettes du budget dans la section d'investissement. Les comptes des collectivités locales peuvent donc être « équilibrés » conformément à leur référentiel comptable spécifique et déficitaires en comptabilité nationale.

Les recettes ont augmenté de 5,0 % en 2007, moins fortement que les dépenses (7,0 %), dépenses qui se sont accrues plus vite que celles de l'ensemble des APU (4,0 %). Depuis le début des années 1980 (décentralisation), elles sont passées de moins de 8 points de PIB à 11,4 points en 2007.

Le besoin de financement a été couvert par une augmentation de l'endettement estimé à 135,7 Md€ fin 2007, soit 7,2 points de PIB. La part de la dette locale dans l'ensemble de la dette publique reste toutefois limitée à 11,2 %, contre 11,6 % en 2002. Cette part est à rapprocher de celle des dépenses des APUL dans le total des dépenses publiques, qui est de 21 %.

Le besoin de financement concerne surtout les investissements des APUL qui représentent 73 % des investissements des APU, ce qui signifie que leur endettement a eu pour contrepartie un accroissement de leurs actifs. Le total de ces actifs est ainsi passé de 735 Md€ en 2002 (48 points de PIB) à 1132 Md€ en 2006 (63 points)³². La dette des APUL est quant à elle restée quasi stable en points de PIB (environ 7 %).

B - Les comptes des collectivités locales

Il n'y pas « une » gestion publique locale, mais 55 000 et il y a autant de situations financières distinctes à la fin de 2007. Les moyennes, si elles traduisent des tendances de fond nationales, restent trompeuses. Les moyennes par catégorie de collectivités (régions, départements, communes, groupements) rendent l'approche déjà plus significative. Outre la catégorie de collectivités, intervient leur taille. L'autonomie financière du plus grand nombre de communes et de certains départements est réduite ; leurs marges de manœuvre sont faibles ou inexistantes et ils dépendent de collectivités de rang supérieur. A l'inverse nombre de grandes collectivités sont plus à l'aise. Elles ont pu introduire et développer des pratiques nouvelles de pilotage et de contrôle de leur gestion budgétaire et financière. Ce sont elles qui peuvent faire face à l'essentiel des enjeux d'une maîtrise de la dépense, dans le cadre d'un partenariat concerté avec l'Etat.

32) Cela traduit les investissements réalisés (en moyenne 40 Md€ par an) mais aussi la valorisation ultérieure des actifs (foncier, immobilier) et leur amortissement.

Cependant, le tableau figurant en annexe VI, qui synthétise les comptes de l'ensemble des collectivités locales pour 2006 et 2007, montre que, si leur structure financière reste globalement saine, leurs marges de manœuvre diminuent, les dépenses continuant d'augmenter plus vite que les recettes en 2007. Une meilleure maîtrise et une optimisation de la dépense sont de plus en plus nécessaires, ainsi qu'une réforme des relations financières avec l'Etat.

1 - Une structure financière saine mais une réduction des marges de manœuvre

L'autofinancement des collectivités locales, qui était passé de 25,4 à 29,1 Md€ de 2004 à 2006, a stagné en 2007 mais représente encore 70 % de leurs investissements. Après une période (1996-2002) de moindre endettement, leurs investissements se sont accrus dans un contexte marqué par des transferts importants d'équipements de l'Etat.

Compte tenu de la stagnation de l'autofinancement et de la croissance soutenue de l'investissement, la hausse de l'endettement, observée depuis 2004, s'est poursuivie en 2007. Elle est restée cependant parallèle à celle du PIB. L'encours de dette a dépassé les 100 Md€ en 2007 mais les taux d'endettement des collectivités locales demeurent modérés, avec des capacités moyennes de désendettement variant de 2 à 4 ans pour les régions et départements, de 6 à 7 ans pour les communes et leurs groupements.

Si la structure de leurs bilans autorise le recours à l'emprunt, leurs sections de fonctionnement, désormais plus tendues, supportent plus difficilement les remboursements supplémentaires d'intérêts. Les charges financières ont augmenté en effet de 9,2 % en 2007 avec la remontée des taux d'intérêts. Ces tensions sur la section de fonctionnement résultent de ce que la croissance des principales recettes, impôts directs et concours financiers de l'Etat, ne suit plus, d'assez loin, celle des dépenses.

2 - Une augmentation forte et générale des dépenses

En 2007, les dépenses totales des collectivités locales (fonctionnement et investissement) ont progressé de près de 6,5 %, contre 5,5 % en 2006, et atteignent les 200 Md€³³. En cinq ans, de 2002 à 2007, elles se sont accrues de 36 % ; celles des départements (+ 53 %) comme celles des régions (+ 64 %) ont connu une hausse très sensible ; les dépenses des groupements de communes ont augmenté de 55 % et celles

33) 90 Md€ pour les communes, et 24 pour leurs groupements ; 24 également pour les régions ; 61 pour les départements.

des communes elles mêmes ont connu une hausse de 17,5 %. Les dépenses accélèrent pour chacun des trois grands postes :

- les dépenses de personnel se sont accrues de 5,5 % en 2006 puis de 9,5 % en 2007 pour atteindre 44 Md€;

- les dépenses d'intervention, poste de fonctionnement le plus important avec près de 53,4 Md€, ont augmenté de près de 6,5 % en 2007, après 5 % en 2006.

- les dépenses d'investissement sont demeurées très dynamiques³⁴ : 10 % d'accroissement en 2007, après 9 % en 2006. Elles ont augmenté de plus de moitié en cinq ans (2002/2007) et elles dépassent 41 Md€. Cette croissance résulte pour partie de celle des prix, pour moitié en 2007.

La croissance des dépenses est en partie imputable aux conséquences financières des transferts de compétence initiés en 2004 par « l'acte II de la décentralisation » qui concernent d'abord les finances régionales et départementales. Il s'agit de transferts de personnels de l'Etat et d'équipements pris en charge (routes) ou partagés (ferroviaires) mais aussi de dépenses sociales (RMI...) dont la dynamique est indépendante du pouvoir de décision et de gestion des départements. Les équipements reçus le sont en l'état, et les collectivités comme elles l'avaient fait auparavant pour les lycées et collèges, se fixent une priorité de maintenance, voire de réhabilitation.

Hors transferts de compétences opérés en 2007, les dépenses des collectivités locales ont augmenté de 5,3 % en 2007³⁵. Cette évolution s'inscrit dans un mouvement de long terme. Depuis le début des années 2000, elles augmentent, en moyenne annuelle et en volume, de 4 % avec transferts et de 3 % hors transferts³⁶.

La croissance des dépenses locales résulte aussi de l'application de nouvelles normes sécuritaires, sanitaires ou environnementales, d'origine nationale ou européenne.

34) 2007 correspond à une dernière année de mandat électoral dans les communes, les intercommunalités, et précédait le renouvellement par moitié des conseils généraux.

35) En prenant un montant de dépenses transférées de 2,2 Md€ en 2007 (source : rapport 2007 de l'observatoire des finances locales) et sans tenir compte de la dynamique des dépenses antérieurement transférées.

36) Source : Comptabilité publique. Volume : dépenses déflatées de l'indice des prix à la consommation, hors tabac.

3 - Des recettes qui ne suivent plus la croissance des dépenses

Les recettes de fonctionnement ont crû en 2007 de 5,2 %, taux inférieur à celui des dépenses correspondantes.

Le produit des impôts directs (62,5 Md€) a ralenti avec une augmentation de 3,2 % en 2007, au lieu de 6 % en 2006. Les bases de la fiscalité locale, correspondant à des « stocks » de biens immobiliers, d'équipements et de mobiliers professionnels peu volatiles, restent dynamiques mais sont rétrécies par les réformes de la taxe professionnelle. De plus, après des hausses lentes, mais continues, une modération des taux votés est observable en 2007 : + 0,4 % pour les communes et leurs groupements, en cette année pré-électorale.

L'accroissement de la fiscalité a surtout tenu aux impôts indirects (+ 13,6 % en 2007, après + 8,4 % en 2006) du fait des transferts de fiscalité (fractions de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance). La croissance des droits de mutation, qui bénéficie surtout aux départements, est demeurée forte, avec la hausse des prix de l'immobilier ancien.

Le financement des investissements, enfin, est facilité par les dotations du FCTVA qui résultent automatiquement des investissements réalisés deux ans auparavant et qui ont augmenté de 8 % en 2007, après 10,2 % en 2006, pour atteindre 4,5 Md€

Les dotations et subventions de l'Etat³⁷ (56,8 Md€) ont encore progressé, mais de 2,9 % en 2007 (dernière année du pacte de « croissance et de stabilité » pour les dotations sous enveloppe) au lieu de 4,8 % en 2006³⁸. En incluant, d'une part, la compensation des dégrèvements et admissions en non valeur des impôts locaux (13,5 Md€), d'autre part, la fiscalité transférée (19,6 Md€), les concours financiers de l'Etat ont atteint 90,0 Md€ en 2007 (+ 6,5 % par rapport à 2006). En 2007, les recettes de fonctionnement des collectivités ont été de 161,3 Md€, celles d'investissement de 20,5 Md€

La dépendance des finances locales envers les ressources transférées de l'Etat reste donc élevée et, réciproquement, les concours aux collectivités locales sont une composante majeure du budget de l'Etat.

37) Dotations sous enveloppe, dotations hors enveloppe et subventions diverses. Hors dégrèvements. Hors fiscalité transférée.

38) Selon les calculs de la Cour (rapport sur les résultats et la gestion budgétaire).

CONCLUSION

Si l'on tient compte des opérations exceptionnelles et des transferts avec ses établissements publics, le déficit de l'Etat a augmenté de 2006 à 2007 quel que soit le référentiel retenu. En comptabilité nationale, le besoin de financement de l'Etat et des organismes publics qui lui sont liés est passé de 41,0 Md€ en 2006 à 46,8 Md€ en 2007, soit 10 % de leurs dépenses.

La croissance spontanée des recettes fiscales nettes a été relativement forte mais elles ont été amputées par 12 Md€ d'allègements d'impôts. Les baisses d'impôts intervenus depuis 2004 font perdre chaque année 22 Md€ à l'Etat. La norme de progression des dépenses a été formellement respectée mais 5,7 Md€ n'ont pas été comptabilisés en dépenses budgétaires, comme ils auraient dû l'être. S'ils l'avaient été, la norme n'aurait pas été respectée. En outre, les dettes de l'Etat envers les régimes de sécurité sociale ont été reconstituées à hauteur de 4 Md€.

Le déficit a entraîné une augmentation de 52 Md€ des dettes financières de l'Etat et les charges financières ont crû de 2,3 Md€.

Le besoin de financement des administrations sociales a diminué de 1,6 Md€ en 2007 grâce à des excédents plus importants du régime d'assurance chômage et au retour à une situation excédentaire du FSV qui résultent de l'amélioration de la situation de l'emploi. En revanche, toutes branches confondues, le déficit des régimes de base de sécurité sociale et du FSV est passé de 10,6 Md€ en 2006 à 11,2 Md€ en 2007.

Malgré le remboursement de dettes de l'Etat, le découvert de trésorerie de l'ACOSS a augmenté de presque 8 Md€ pour constituer une dette de 20 Md€ à fin 2007, à côté de celle portée par la CADES (inchangée à 75 Md€), sans aujourd'hui de perspectives de résorption.

Le besoin de financement des administrations locales est passé de 3,2 Md€ en 2006 à 7,2 Md€ en 2007 (3,4 % de leurs dépenses). Il reste faible par rapport à celui de l'Etat mais celui-ci leur a apporté 90 Md€ de ressources. La croissance des dépenses locales est très forte (6,5 % en 2007 et 5,3 % hors transferts de compétences), notamment celles de personnel (9,5 %). Or, la croissance des ressources des collectivités locales ralentit. Si leur situation financière demeure saine, avec notamment un autofinancement qui couvre 70 % de leurs dépenses d'équipement, elle devient donc progressivement plus tendue.

La dégradation d'ensemble des finances publiques en 2007 est donc venue d'une détérioration simultanée de la situation de presque toutes les catégories d'administrations publiques, et presque toutes se trouvent aujourd'hui financièrement fragilisées.

Chapitre III

Des risques réels pour 2008

L'analyse des prévisions de finances publiques du gouvernement pour 2008, notamment sur la base des tendances constatées au cours des premiers mois, montre que des risques pèsent sur leur réalisation.

I - Une réduction incertaine du déficit public

1 - Des objectifs maintenus dans un contexte plus incertain

Les prévisions pour 2008 associées au projet de loi de finances étaient de 2,25 % pour la croissance du PIB en volume, de 1,6 % pour l'inflation en moyenne annuelle et de 2,3 % pour le besoin de financement des administrations publiques (contre 2,4 % alors prévu pour 2007). L'évolution de la conjoncture et la publication par l'INSEE d'un déficit des administrations publiques (APU) égal à 2,7 % du PIB en 2007 ont ensuite conduit le gouvernement à présenter de nouvelles prévisions en avril 2008 comprenant une croissance du PIB ramenée à 1,85 % et un taux d'inflation rehaussé à 2,2 %.

Le déficit public prévu pour 2008 est désormais de 2,5 % du PIB. Il a été revu à la hausse, mais sa réduction de 2007 à 2008 serait un peu plus forte que dans la prévision initiale (- 0,2 point au lieu de - 0,1 point). Cela ne résulterait pas d'un effort accru de maîtrise des dépenses publiques car leur croissance en valeur (3,1 %) est identique dans les prévisions d'avril et septembre dernier. Les dépenses inscrites dans la LFI et la LFSS étant exprimées en valeur, l'hypothèse est seulement faite que, malgré le surcroît d'inflation, elles ne seront quasiment pas dépassées.

C'est d'une plus forte élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qu'est escomptée l'amplification de la réduction du déficit. Certaines recettes fiscales pourraient en effet augmenter plus vite que le PIB en 2008 : le produit de l'impôt sur le revenu cette année repose sur les revenus de 2007 et celui de la TVA pourrait bénéficier d'une accélération de l'inflation. En outre, la progression de la masse salariale et des cotisations sociales resterait soutenue en 2008.

Ces nouvelles prévisions intègrent aussi que le déficit des APUL en 2007 a été plus élevé que prévu et supposent une résorption partielle de cet écart. Leur besoin de financement se réduirait de 0,4 à 0,3 % du PIB de 2007 à 2008 alors que le PLF prévoyait une stabilisation à 0,2 %.

2 - La situation toujours singulière de la France en Europe

La Commission européenne prévoit pour sa part une hausse des déficits dans l'ensemble des pays de la zone euro (de 0,6 % du PIB en 2007 à 1,0 % en 2008), notamment en France (de 2,7 à 2,9 %) et en Allemagne (de 0 à 0,5 %). Cette augmentation résulterait pour partie de ses prévisions de croissance qui, pour la France (1,6 %), sont inférieures à celles du gouvernement.

La France restera, en tout état de cause, dans une situation singulière en 2008 avec un déficit public parmi les plus élevés de la zone euro. Son déficit structurel serait de 2,8 % du PIB alors qu'il serait de 0,8 % en Allemagne et 1,0 % dans la zone euro. Sa dette publique progresserait de 0,2 point de PIB de fin 2007 à fin 2008 alors que celle des pays de la zone euro baisserait en moyenne de 66,4 à 65,2 % du PIB.

3 - Une réduction faible du déficit structurel

La réduction de 0,1 point de PIB du déficit public entre 2007 et 2008 qui figurait dans le rapport économique associé au PLF résultait de deux mouvements opposés : une modération de la croissance des dépenses publiques qui, devait y contribuer pour 0,5 point de PIB ; des allègements d'impôts et de cotisations sociales représentant 0,4 point de PIB qui devaient jouer dans l'autre sens. Dans ces conditions, la baisse structurelle du déficit était aussi de 0,1 point.

Dans les prévisions d'avril 2008 du gouvernement, l'effort structurel de réduction du déficit, hors jeu des élasticités, est le même que celui prévu en septembre dernier, c'est-à-dire quasiment nul (0,1 point de PIB). Le déficit structurel français resterait ainsi proche de 3 %.

4 - Les incertitudes pesant encore sur les prévisions

Les prévisions macroéconomiques pour 2008 restent incertaines. Or, l'évolution du déficit public dépendra sensiblement des résultats en matière de croissance du PIB et d'inflation, qui peuvent exercer des effets contraires³⁹.

Compte tenu de la poursuite de la croissance jusqu'au 1^{er} trimestre, une éventuelle inflexion de la croissance pourrait n'avoir encore qu'un impact limité sur les recettes publiques en 2008 mais faire sentir pleinement ses effets en 2009⁴⁰.

L'inflation, qui s'est accélérée depuis l'été 2007, le glissement annuel des prix passant de moins de 1,5 % à 3,3 % en mai 2008, pourrait, au contraire, avoir des effets favorables sur le déficit de 2008 à travers la hausse de certaines recettes (TVA en particulier). Elle n'a qu'une incidence différée sur les dépenses, *via* notamment les mécanismes d'indexation *ex post* prévus pour certaines d'entre elles. La reprise de l'inflation est donc plutôt favorable aux finances publiques en 2008, sauf revalorisation anticipée des salaires ou de certaines prestations. En outre, la hausse du prix du PIB réduit mécaniquement le ratio dette/PIB⁴¹.

La hausse des prix aura des répercussions surtout sur les dépenses de 2009, notamment en raison de l'indexation des prestations sociales. Si l'on s'en tient à celles qui sont indexées sur l'inflation avec des mécanismes de rattrapage, un surcroît d'inflation d'un point en 2008 se traduirait par une hausse de 2,2 Md€ des dépenses en 2009, surtout à la charge de la sécurité sociale. La revalorisation exceptionnelle de 0,8 % des pensions au 1^{er} septembre 2008 qui vient d'être annoncée aura toutefois à elle seule un coût (tous régimes) de 0,5 Md€ dès 2008 (de 1,6 Md€ en 2009). En outre, il n'est pas certain que l'accélération de l'inflation reste sans effet sur le point de la fonction publique⁴².

39) Le Gouvernement a prévu en avril une croissance du PIB de 1,85 % et une inflation de 2,2 % en moyenne annuelle. Les enquêtes européennes les plus récentes annoncent toutefois un ralentissement de l'activité plus prononcé. Selon l'INSEE (note de conjoncture du 20 juin), la croissance serait de 1,6 % et l'inflation de 3,2 %.

40) Pour tout écart de 0,5 point par rapport à la prévision officielle, par exemple, le besoin de financement des APU s'écarterait de la prévision de 0,1 point de PIB en 2008 et de 0,2 point de PIB en 2009, dans l'autre sens. Cet impact est proportionnel à l'écart entre le PIB constaté et le PIB prévu. Il est toutefois estimé en prenant une élasticité unitaire des recettes au PIB alors que l'élasticité peut être bien inférieure en bas de cycle économique et entraîner une hausse plus forte du déficit public.

41) De 0,65 point pour une hausse de 1 point du prix du PIB en France.

42) Le revaloriser de 0,5 % au 1.07.08, par exemple, coûterait 0,4 Md€ en 2008 et 0,8 Md€ en 2009 dont 0,4 pour l'Etat, 0,2 pour les ASSO et 0,2 pour les APUL.

II - L'Etat

Selon la LFI, le déficit budgétaire devrait être de 41,7 Md€ en 2008 alors que celui de 2007 était de 42,0 Md€ en LFI et de 38,4 Md€ en exécution, hors cession d'actions EDF, sous les réserves exprimées ci-dessus.

1 - Des recettes fiscales nettes d'un produit incertain

Les recettes fiscales nettes inscrites en LFI 2008 sont supérieures de 1,6 % à celles qui ont été constatées en 2007. Cette progression résulterait de la conjonction d'une croissance de 5,5 % des recettes à législation constante et de mesures nouvelles réduisant les recettes de 11,9 Md€ : transferts de recettes pour 6,0 Md€, notamment à la sécurité sociale pour compenser l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, et réductions d'impôts pour 5,9 Md€ (dont 2,0 Md€ pour les dégrèvements de taxe professionnelle et 1,6 Md€ pour les allègements de droits de succession).

La croissance spontanée de 5,5 % des recettes fiscales nettes prévue en septembre dernier correspondait à une élasticité au PIB de 1,3. Avec la nouvelle prévision de croissance du PIB, la prévision de recettes, qui est quasiment inchangée (5,3 %), suppose que l'élasticité soit de 1,45. Même en considérant que cette prévision de PIB sera réalisée et que les recettes de TVA seront meilleures que prévu, un risque non négligeable pèse sur les recettes fiscales. En particulier, une croissance spontanée du produit de l'impôt sur les sociétés de 6,0 % est escomptée alors même que, du fait du nouveau mode de calcul du dernier acompte, il va surtout dépendre des bénéfices de 2008, qui ne sont pas assurés, notamment dans le secteur financier (24 % du produit de l'IS en 2007).

Enfin, l'importance des charges à payer fin 2007 sur les remboursements et dégrèvements d'impôts fait aussi peser une menace sur les recettes fiscales nettes de 2008.

2 - Les risques sur les dépenses

La norme de dépenses pour 2008 a été fixée à 1,6 % en valeur, soit l'inflation prévue lors du dépôt du PLF, et devra être respectée malgré l'accélération des prix. Conformément aux recommandations de la Cour, cette norme a été élargie aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne ainsi qu'à une partie des nouvelles affectations de ressources à des opérateurs et elle couvre désormais 60 % des dépenses brutes de l'Etat au lieu de 50 %.

a) Les dépenses de personnel

Plusieurs décisions concernant la rémunération des agents de l'Etat ont été prises après le dépôt du PLF 2008, en particulier : la revalorisation de 0,5 % en mars puis 0,3 % en octobre de la valeur du point de la fonction publique (coût de 0,4 Md€ pour l'Etat en 2008) ; diverses mesures applicables à l'ensemble des fonctionnaires comme la garantie individuelle de pouvoir d'achat (0,2 Md€ pour l'Etat).

Or le PLF 2008 a été construit en supposant le maintien de la valeur du point à son niveau de la fin de 2007. Il existe certes une marge tenant au fait que les crédits pour rémunération d'activité de 2008 ont été calculés sur la base des crédits inscrits en LFI 2007 alors que les dépenses constatées en 2007 ont été en réalité inférieures de 0,8 Md€ à ces crédits. Compte tenu des mesures déjà prises, cette marge ne sera cependant suffisante que s'il n'intervient pas de mesure salariale nouvelle en 2008 et si l'évolution des effectifs est conforme aux prévisions.

Le plafond d'emplois de la LFI 2008 (2 201 000 ETPT) est inférieur de 82 000 à celui de la LFI 2007 mais, compte tenu des transferts d'emplois hors de l'Etat, les suppressions nettes représentent 18 000 emplois et le tiers des départs en retraite présumés⁴³. Toutefois, le nombre de départs en retraite n'est connu qu'avec une marge d'erreur de 10 % car il dépend des réactions des agents au nouveau mode de calcul des pensions issu de la réforme de 2003 qui demeurent mal appréhendées.

b) Les autres dépenses

Certaines dépenses sont habituellement sous budgétisées en LFI : en 2007, les sous budgétisations manifestes représentaient 3,3 Md€. Cette pratique a été poursuivie pour 2008 et les dépenses pourraient, par exemple, dépasser de 0,4 Md€ les crédits des opérations extérieures de la défense, de 0,2 Md€ ceux des primes d'épargne logement, de 0,2 Md€ ceux du bonus malus écologique, de 0,1 Md€ ceux des refus d'apurement communautaire des aides agricoles. Des dépassements sont aussi prévisibles, mais non encore chiffrés, pour les contrats de travail aidés ou certaines prestations sociales (allocation de parent isolé...).

Les crédits de 2008 ne tiennent pas non plus compte des dettes liées aux dépenses et exigibles à fin 2007, notamment des nouvelles

43) La suppression de 18 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) correspond à la suppression de 23 000 équivalents temps plein (ETP), soit un tiers des départs prévus (environ 68 000).

dettes accumulées vis-à-vis du régime général de sécurité sociale (2,5 Md€) et des autres régimes (1,5 Md€).

Des décisions prises après le dépôt du PLF entraîneront des dépenses non budgétées : aides aux marins-pêcheurs (0,1 Md€) ; plan pour les banlieues⁴⁴.

Enfin, la reprise de l'inflation va accroître les charges d'indexation des OAT de 1,5 Md€ au-delà des crédits inscrits en LFI et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne pourrait être supérieur de plusieurs centaines de millions d'euros au montant inscrit en LFI, en l'état des informations disponibles début juin.

Des crédits ont certes été mis en réserve pour 6,6 Md€ hors titre II, pour parer ces risques. Toutefois, la réserve réellement mobilisable est de l'ordre de 3 Md€ et, sauf à augmenter à nouveau les charges à payer en fin d'année, elle risque d'être insuffisante.

3 - La situation à fin avril 2008

Le déficit budgétaire s'établit à 44,8 Md€ à fin avril 2008 contre 42,5 Md€ à fin avril 2007.

La croissance des dépenses nettes du budget général par rapport aux quatre premiers mois de 2007 (1,7 %), à périmètre constant, est cohérente avec la norme en valeur mais ce résultat n'est pas extrapolable à l'ensemble de l'année⁴⁵.

Les recettes fiscales nettes augmentent de 2,5 %, ce qui reflète notamment la bonne tenue de la TVA (5,5 % pour la TVA brute), explicable par l'inflation. Toutefois, la croissance de 8,1 % de l'impôt sur les sociétés ne reflète pas les bénéfices de 2008 qui détermineront largement l'acompte de décembre.

A périmètre constant, les remboursements et dégrèvements augmentent de 9,4 %, alors même que le début de 2007 avait été marqué par des remboursements de nature exceptionnelle, et les prélèvements sur recettes croissent de 8,4 %, pour une prévision de 0,5 % en LFI.

44) Les 500 M€ prévus pour le volet transport de ce plan ont été imputés à l'AFITF, ce qui constitue un nouvel exemple de transfert de charges à un ODAC lié à l'Etat.

45) Source : « situation mensuelle de l'Etat » (SME) fin avril (document comptable). Le ministre du budget fait état d'une croissance de 1,1 % en s'appuyant sur la « situation mensuelle du budget de l'Etat », document de synthèse non comptable, qui présente des discordances avec la SME sur les dépenses du budget général, les remboursements et dégrèvements et les prélèvements sur recettes. Ces discordances sont apparues à l'occasion de la réponse du ministre à la Cour et leur origine n'a donc pas pu être établie avant l'adoption du présent rapport.

La dette financière a augmenté de 41 Md€ sur les cinq premiers mois de 2008, comme l'an dernier.

III - Les administrations de sécurité sociale

1 - Un déficit du régime général toujours très élevé

La prévision de déficit associée à la loi de financement pour 2008 est de 8,9 Md€, soit une quasi-stabilisation au niveau des deux années précédentes. Le déficit de la branche retraite s'alourdirait à nouveau, alors que celui de l'assurance maladie poursuivrait sa lente réduction. Le solde financier dépendra principalement de deux évolutions : celle de la masse salariale, qui est déterminante pour les recettes du régime, celle des dépenses d'assurance maladie.

L'hypothèse associée à la loi de financement pour la masse salariale du secteur privé est une progression de 4,8 % en 2008 comme en 2007. Les tendances de la fin 2007, marquée par une forte croissance des effectifs salariés, et des premiers mois de l'année 2008 sont compatibles avec cette augmentation en moyenne annuelle. Les évolutions de l'emploi et de la masse salariale sont généralement décalées par rapport à celle de l'activité économique, dont un ralentissement ne ferait pleinement sentir ses effets sur les recettes de la sécurité sociale qu'en 2009.

Quant aux dépenses d'assurance maladie, l'ONDAM a été fixé par la loi de financement à 152,0 Md€, en augmentation de 2,8 % par rapport aux dépenses de 2007 telles qu'elles étaient estimées à la rentrée 2007 et de 3,4 % hors effet des nouvelles franchises. Les évolutions des premiers mois font attendre un dépassement de l'objectif, qui a été estimé fin mai par le comité d'alerte autour de 700 M€, avec une grande marge d'incertitude à ce stade de l'année.

Les dépenses de retraite seraient également supérieures aux prévisions associées à la loi de financement (notamment de 200 M€ pour les retraites anticipées). Cependant, ces dépenses supplémentaires seraient à peu près compensées par des recettes et le déficit du régime général en 2008 s'établirait à 8,9 Md€⁴⁶. Le déficit de la branche retraite dépasserait 5 Md€ et serait supérieur, pour la première fois depuis longtemps, à celui de l'assurance maladie, ramené au voisinage de 4 Md€.

Le découvert de trésorerie du régime général, qui constitue la dette du régime général non encore reprise par la CADES, augmentera encore

46) Rapport présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale le 18 juin

fortement en 2008 du fait du maintien d'un déficit important. Le plafond de ce découvert a été fixé par la loi de financement à 36 Md€ (contre 28 en 2007), soit l'équivalent de la moitié de la dette portée par la CADES.

2 - Un excédent croissant de l'assurance chômage

L'Unédic prévoit un excédent financier de 4,6 Md€ en 2008, sous les hypothèses d'une croissance économique de 1,6 %, de 140 000 créations d'emplois, et d'une baisse du nombre de chômeurs indemnisés de 45 000. Le déficit cumulé du régime serait ramené à 5 Md€. Cet excédent lui permettrait de faire face au remboursement de l'emprunt obligataire garanti par l'État de 4 Md€ arrivant à échéance en septembre 2008 et de consolider ainsi sa structure financière.

IV - Les administrations publiques locales

Pour voter leurs budgets, les collectivités locales sont dépendantes des informations que l'Etat leur fournit, au premier trimestre, concernant les concours financiers et les assiettes de leurs impôts. Aussi ont-elles jusqu'au 31 mars pour adopter leurs budgets, date reportée jusqu'au 15 avril les années d'élection, comme 2008. Cette année, les budgets sont les premiers d'une nouvelle mandature dans les communes et leurs groupements et ils interviennent après renouvellements partiels dans les conseils généraux. Pour ces raisons, il serait délicat d'apprécier la signification des balances mensuelles des premiers mois de 2008, comme de se fier aux prévisions faites à l'automne de 2007.

1 - Des éléments défavorables

Les documents joints à la loi de finances pour 2008 prévoyaient un ralentissement du rythme de la dépense des APUL en 2007 (3,4 % en volume, au lieu de 4,4 % en 2006) qui devrait s'accroître en 2008 (1,7 %). Ceci serait dû à un ralentissement de l'investissement, espéré dès 2007 et qui se poursuivrait en 2008, année post-électorale : 10,2 % de croissance de l'investissement en 2006, 4,6 % en 2007 et 2,9 % en 2008. Les nouvelles perspectives économiques pour 2008 et 2009 présentées en avril 2008 font l'hypothèse d'un ralentissement plus marqué des dépenses et affichent une réduction du besoin de financement des APUL.

Cette hypothèse de ralentissement des dépenses, volontariste pour les communes et leurs groupements, se heurtera de surcroît, dans les régions et les départements, aux besoins propres aux transports et infrastructures ferroviaires et routières. Pour les autres dépenses des

collectivités (transferts, personnel), des facteurs de régulation nouveaux ne paraissent pas être mis en œuvre : la dépense sociale reste très dynamique (8 % de croissance entre les quatre premiers mois de 2007 et 2008 pour l'allocation personnalisée d'autonomie, soit un rythme analogue à celui de l'an dernier), ainsi que la masse salariale. De plus, les prix du secteur du bâtiment et des travaux publics, qui influent sur les coûts d'investissement, restent en augmentation rapide.

Le premier semestre de 2008 confirme la diminution des marges de recettes des collectivités. Les taux des impôts directs locaux, fixés à la veille des élections de 2008, sont assez stables. Parmi les concours financiers de l'Etat, le montant des dotations « sous enveloppe » n'évolue plus qu'avec l'inflation prévisionnelle. La forte hausse des prix de l'immobilier, qui avait provoqué celle du produit des droits de mutation dont le dynamisme avait facilité le financement des collectivités locales au cours de ces dernières années, s'est interrompue en 2007. Un retournement du marché est amorcé dans certaines zones et on ne peut pas exclure une baisse des recettes.

Les banques spécialisées dans le financement des collectivités locales prévoient une stabilisation du besoin de financement des APUL en 2008 plutôt qu'une diminution.

2 - Un risque général de moyen terme, plus que des tensions individuelles immédiates

Il n'a pas été relevé, en 2007 et au premier trimestre de 2008, d'augmentation des situations financières individuelles dégradées ou tendues. Les autorités de l'Etat n'anticipent pas de risque de ce type pour 2008. Globalement, la structure des finances locales à la fin de 2007 a laissé pour 2008 des marges significatives d'endettement, même si elles ont diminué, et les taux maxima d'impôts sont souvent loin d'être atteints. Mais la solvabilité individuelle des collectivités n'est pas le seul objectif ; l'optimisation de la dépense est nécessaire.

La prolongation du décalage entre les taux de croissance des recettes et dépenses (deux points en 2007) présente en tout état de cause un risque de déséquilibre à moyen terme. En peu d'années, le recours à l'endettement pourrait augmenter sensiblement dans une situation d'encherissement du coût de l'emprunt. Un décalage d'un point entre les taux de croissance des recettes et des dépenses entraîne en effet une hausse d'environ 2 Md€ par an du besoin de financement des APUL.

CONCLUSION

Dans les prévisions associées au PLF 2008, le déficit public se réduisait de 2,4 % du PIB en 2007 à 2,3 % en 2008. Le déficit constaté en 2007 étant de 2,7 % du PIB, les perspectives économiques publiées en avril 2008 par le ministère de l'économie tablent désormais sur une réduction du déficit de 2,7 à 2,5 % du PIB.

La Commission européenne prévoit de son côté une hausse du déficit public en France, comme dans l'ensemble de l'Union européenne, en retenant une hypothèse plus faible de croissance du PIB. Quelle que soit la croissance effective en 2008, la France restera dans une situation singulière avec vraisemblablement le déficit le plus élevé de la zone euro.

Aucun effort de réduction structurelle du déficit n'est prévu pour 2008, la maîtrise recherchée des dépenses étant contrebalancée par des allègements d'impôts et de cotisations sociales représentant 0,4 point de PIB. Le déficit structurel français restera ainsi beaucoup plus élevé que la moyenne européenne.

Des risques importants pèsent en outre sur cette réduction de 0,2 point du déficit. D'une part, elle proviendrait pour moitié des collectivités locales sous l'effet d'un ralentissement de leurs dépenses mais il s'agit d'une hypothèse forte alors que l'analyse de leur situation financière met plutôt en évidence la croissance toujours soutenue de leurs dépenses et le ralentissement de leurs recettes. D'autre part, elle suppose que les recettes fiscales soient conformes aux évaluations de la LFI en dépit de la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB. Or, si la reprise de l'inflation peut laisser espérer de meilleures recettes de TVA, de lourdes incertitudes pèsent sur le produit de l'impôt sur les sociétés. Enfin, l'importance des sous-budgétisations suppose que des marges supplémentaires de redéploiement des crédits soient dégagées.

Par ailleurs, si elle risque surtout d'entraîner une pression sur les dépenses de 2009, l'accélération de l'inflation présenterait dès 2008 un risque pour le respect des objectifs de dépense si elle se traduisait par une revalorisation des prestations sociales, déjà annoncée pour les retraites, ou du point de la fonction publiques.

Dans ces conditions, le respect de la norme de dépenses de l'Etat en valeur pour 2008 (1,6 %) suppose une grande discipline, les marges de redéploiement étant limitées au regard des risques déjà identifiés, discipline qui devrait être étendue aux dépenses sociales et notamment à l'assurance maladie.

Deuxième Partie
Les conditions du rééquilibrage

Chapitre I

Les enjeux à moyen et long terme

I - Le respect des engagements européens

A - Les objectifs du programme de stabilité

Le Gouvernement a transmis à la Commission européenne en décembre 2007 une actualisation du programme de stabilité. Le retour à l'équilibre est retardé de deux ans par rapport au programme précédent (2012 au lieu de 2010). Ce décalage est expliqué par l'effet négatif sur le solde public, les premières années, de mesures ayant pour but de rehausser la croissance à long terme (loi TEPA) et par des hypothèses de dépenses publiques plus prudentes (notamment dans le domaine social) « qui renforcent la crédibilité du programme ».

Celui-ci prévoit, sur quatre ans, une réduction du déficit public de 2,3 points de PIB qui, malgré une baisse du taux de prélèvements obligatoires de 0,4 point de PIB (effets décalés de la loi TEPA notamment), serait obtenue grâce à une diminution de 2,7 points du rapport des dépenses publiques au PIB et à une croissance des recettes publiques, à législation constante, égale à celle du PIB (élasticité de 1).

1 - L'objectif d'un ralentissement sensible de la croissance de la dépense publique

La nouvelle programmation repose sur une progression de la dépense publique de 1,1 % par an en volume sur la période 2009-2012 qui constitue un ralentissement de l'ordre d'un point par rapport à la moyenne des dix dernières années, et même de 1,4 point par rapport à

2007. Les dépenses de l'Etat prolongeraient la tendance des dernières années (croissance zéro en volume sur le périmètre de la norme élargie) et même l'accentuerait puisque la norme n'a été respectée ces dernières années, notamment en 2007, que par le recours à divers expédients. Cette inflexion suppose une baisse en volume des dépenses hors pensions et intérêts (dont les progressions seraient respectivement de 3,4 % et 2,4 % par an en volume de 2009 à 2012). Le non remplacement du départ à la retraite d'un fonctionnaire sur deux est supposé acquis sur la période.

L'augmentation moyenne serait de 1,9 % par an en volume pour les dépenses des administrations de sécurité sociale, recouvrant une croissance du même ordre (2 % par an en volume) pour les prestations d'assurance maladie, une tendance un peu infléchie mais toujours forte pour les retraites, et la poursuite d'une baisse rapide pour les allocations de chômage (-4 à -5 % par an en valeur). Ces cibles de dépenses sont un peu moins ambitieuses que dans le programme précédent en matière d'assurance maladie⁴⁷, mais néanmoins exigeantes.

Pour les collectivités locales, la croissance des dépenses retenue est de 1,4 % par an en volume, ce qui représenterait un infléchissement très marqué par rapport aux années récentes (4,2 % par an en volume entre 2000 et 2006, et 3,1 % hors transferts de compétences).

Dans l'ensemble, ce programme de stabilité suppose à l'évidence un effort important dans un pays où la croissance de la dépense publique n'a jamais pu être durablement ramenée au-dessous de 2 % en volume. Il ne paraît toutefois pas hors d'atteinte si on le compare à ce qui a été réalisé au cours des dernières années par d'autres pays. En Allemagne, par exemple, l'augmentation de la dépense publique a été limitée à 0,6 % par an en valeur entre 2002 et 2007, ce qui correspond à une baisse en volume de l'ordre de 0,75 % par an sur la période.

2 - Un assainissement fondé sur l'hypothèse d'une forte croissance économique

Le retour à l'équilibre des finances publiques programmé à l'horizon 2012 repose sur l'écart entre cette croissance maîtrisée des dépenses et celle, plus rapide, des recettes. Hors montée en charge des mesures de la loi TEPA, celles-ci progresseraient comme le PIB à partir

47) Le programme précédent retenait l'objectif d'une augmentation annuelle de 2,2 % en valeur soit environ 0,5 % en volume, qui était peu réaliste sur une période de plusieurs années. L'augmentation moyenne des dépenses d'assurance maladie a été de 3,8 % en valeur (2,2 % en volume) par an sur la période 2005-2007.

de 2009. Or, le programme table sur une forte croissance du PIB, renforcée par les effets progressifs des réformes structurelles.

Il donne ainsi à la croissance un rôle crucial dans la réduction du déficit. Les hypothèses retenues sont nettement supérieures à celles des pays de croissance potentielle comparable, de 0,5 à 1 point par an en moyenne, sauf l'Espagne. La croissance française, qui a été sensiblement inférieure à la moyenne de la zone euro au cours des deux dernières années, est supposée lui devenir nettement supérieure.

Tableau 12 : hypothèses de croissance des programmes de stabilité de fin 2007

Année	France	Allemagne	Italie	Belgique	Pays-Bas	Espagne
2008	2-2 ½	2	1,5	1,9	2,5	3,1
2009-2011	2 ½ - 3	1 ½	1,7	2,0	1 ¾	3,1

Source : programmes de stabilité des pays

Ces prévisions ne tiennent pas compte du ralentissement cyclique de la croissance internationale et européenne qui s'amorce en 2008 et pourrait prolonger ses effets en 2009.

Toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en retenant la même évolution des dépenses et les mêmes règles de fixation des recettes, une croissance inférieure d'un demi-point chaque année à celle du scénario bas se traduirait par un déficit public plus élevé de 0,5 point de PIB au bout de deux ans et d'un point au bout de quatre ans. Ainsi, dans l'hypothèse où la croissance s'établirait en moyenne à 2 % par an sur la période 2008-2012, soit un demi-point de moins que dans le scénario bas du programme, et en tenant compte de la dégradation de la situation initiale (un déficit de 2,7 % du PIB en 2007 contre 2,4 % au moment de l'élaboration du programme), le déficit serait encore de 1,9 % en 2010 et de 1,2 % en 2012⁴⁸.

3 - Un programme décalé par rapport à ceux des autres pays

Les programmes français antérieurs avaient déjà, pour la plupart, retenu des scénarios de croissance trop favorables. Les pays qui ont mis en place une gestion pluriannuelle rigoureuse de leurs finances publiques ont au contraire fondé leurs projections sur des hypothèses inférieures ou égales à la croissance tendancielle. Le programme français continue par ailleurs de souffrir de défauts déjà soulignés par la Cour : mauvaise appropriation des objectifs par les administrations autres que celles de

48) En supposant toujours que la croissance des dépenses sera seulement de 1,1 % en volume par an et qu'aucun allègement de prélèvement obligatoire ne sera décidé.

l'Etat et défaut d'explicitation de la stratégie et des réformes qui permettront d'atteindre les objectifs. Même si ceux-ci sont présentés de manière un peu plus précise que les années précédentes, il s'agit davantage de pistes et d'orientations que de mesures concrètes.

Sur le fond, les programmes présentés par les autres pays européens (voir annexe VI) se distinguent de celui de la France par le fait qu'ayant déjà approché ou atteint l'équilibre en 2007 ou 2008 (sauf le Royaume-Uni et l'Italie), ils visent une consolidation de leurs acquis et n'ont besoin pour cela que d'une amélioration limitée de leur solde de financement. La France, qui a pris du retard dans son assainissement, est l'un des pays qui ont le plus gros effort à réaliser. L'objectif d'une réduction de son déficit de 2,5 points de PIB qu'elle affiche à l'horizon 2012 repose dans la programmation actuelle sur une nette inflexion de la dépense mais tout autant sur des hypothèses de croissance très supérieures à celles présentées par les autres pays européens.

B - Le chemin critique du retour à l'équilibre

Le ralentissement de la dépense publique suppose un impact rapide des réformes et la forte croissance de la recette une inflexion majeure de la stratégie financière par rapport aux années précédentes au cours desquelles les surplus de recettes ont été affectés à des allègements d'impôts et à des dépenses nouvelles.

1 - La maîtrise de la dépense

A taux de prélèvement constant, la réduction du déficit ne peut être obtenue que par une croissance de la dépense durablement inférieure à celle du PIB. L'objectif affiché pour la période 2009-2012 – une progression de la dépense limitée à 1,1 % en volume – vise à créer un tel écart. Par rapport à la tendance moyenne des dix dernières années (2,2 % par an), le ralentissement de la dépense, d'environ 1 point par an, suppose un montant d'économies nouvelles de l'ordre de 10 Md€ chaque année, soit de 40 Md€ sur 2009-2012.

Le déficit public actuellement prévu pour 2009 (2,0 % du PIB) étant supérieur de 0,3 point à celui qui était prévu dans le programme de stabilité, c'est même un effort de réduction des dépenses de 12 Md€ par an de 2010 à 2012 qui devra être réalisé pour atteindre l'équilibre en 2012 avec les mêmes hypothèses de croissance des recettes.

Cet effort doit être réparti en prenant en compte, mieux que par le passé, les dynamiques spontanées des différents types de dépenses. Les taux de croissance tendanciels sont en effet élevés pour certaines

dépenses sociales liées au vieillissement, beaucoup plus faibles pour d'autres prestations ou certaines composantes du budget de l'Etat. Ces écarts justifient des objectifs différenciés selon les domaines pour un dosage équitable de l'effort, qui est une condition de son acceptation. Cela suppose une analyse systématique préalable des déterminants de la dépense telle qu'elle est pratiquée dans plusieurs autres pays européens.

2 - La sécurisation de la recette

L'effort de maîtrise des dépenses ne suffira pas à assurer une réduction rapide du déficit si les réductions d'impôts et de cotisations sociales se poursuivent au rythme des dernières années. Les recettes doivent être consolidées et, à cette fin, les allègements ne pas aller au-delà des baisses déjà programmées.

Les effets retardés de mesures déjà prises se traduiront en effet par des pertes de recettes fiscales et sociales sur les prochaines années. Ainsi, le coût en régime de croisière des mesures adoptées dans le cadre de la loi TEPA est estimé à 14 Md€ dont 5,5 Md€ correspondent à des pertes de recettes supplémentaires s'échelonnant de 2009 à 2012⁴⁹. La montée en régime de mesures comme le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt est en effet très progressive sur la période.

Les pertes de recettes induites par les importantes réductions d'impôts et de cotisations sociales des années récentes ont été en partie compensées par de bonnes surprises sur certains impôts, traduisant une croissance spontanée des prélèvements obligatoires supérieure à celle du PIB. Une stratégie financière à moyen terme ne peut pas miser sur la répétition constante d'une élasticité des recettes fiscales nettement supérieure à un (elle a été quasiment nulle en 2002 et 2003).

Pour assurer désormais une progression des recettes au moins égale à celle du PIB, une pause est nécessaire dans les mesures qui réduisent les impôts ou les prélèvements sociaux (modifications des barèmes, dépenses fiscales, exonérations de cotisations). Particulièrement risquées apparaissent les dispositions dont le coût, faible à court terme, monte en régime sur plusieurs années. Deux mesures pourraient contribuer à limiter leur prolifération : l'instauration d'un monopole des lois de finances et de financement sur toutes les modifications des prélèvements obligatoires, ce qui figure au stade actuel dans le projet de révision constitutionnelle ; l'obligation d'accompagner tout projet touchant aux recettes fiscales ou sociales d'une évaluation objective de ses effets sur les finances publiques à l'horizon de cinq ans.

49) Source : Rapport annexé au PLF 2008.

A taux de prélèvements obligatoires à peu près constant, des transferts de recettes devraient être organisés des organismes publics dont la croissance tendancielle des dépenses est relativement faible vers ceux pour lesquels elle est plus forte. Dans le secteur social, l'ampleur des déficits et les évolutions très différentes des besoins à satisfaire font que la recherche de l'équilibre ne peut s'effectuer seulement par branche. Des apports de recettes seront nécessaires pour financer les déficits accumulés du régime général et les dépenses, spontanément dynamiques, de retraite, de dépendance et sans doute d'assurance maladie. Ils devront être compensés par des baisses dans d'autres domaines.

Une augmentation des dépenses ramenée à 1 % par an en volume permettrait de réduire le déficit public de 0,5 point de PIB par an dans l'hypothèse d'une croissance des recettes de 2 %. Cette réduction serait de 0,75 % par an pour une croissance de 2,5 %.

II - Les défis de long terme à relever

La Cour a examiné si les finances publiques de la France sont ou non aussi soutenables à long terme que celles de ses voisins et estimé l'ordre de grandeur des dépenses publiques supplémentaires à long terme dans des domaines où leur croissance pourrait être particulièrement forte.

A - La soutenabilité des finances publiques

La situation des finances publiques est considérée comme soutenable si, en l'absence de toute nouvelle réforme des dépenses ou des prélèvements obligatoires, la dette publique reste sous un certain plafond, en pourcentage du PIB, à un horizon donné⁵⁰. La Commission européenne estime ainsi la soutenabilité des finances publiques des pays européens à l'horizon 2050 en retenant le plafond de 60 % pour la dette publique⁵¹.

50) En théorie, la situation des finances publiques est soutenable si, sur un horizon infini, les recettes futures des APU permettent de couvrir leurs dépenses et de rembourser la dette actuelle. Cette définition, qui est retenue pour construire certains indicateurs de soutenabilité utilisés par la Commission européenne et le ministère de l'économie, est peu satisfaisante car elle oblige à se projeter sur un horizon infini et la possibilité de rembourser la dette actuelle à cet horizon conduit à en ignorer le niveau.

51) Ses estimations reposent sur des hypothèses harmonisées (les dépenses et recettes publiques augmentent comme le PIB, sauf les dépenses de retraite, éducation, santé, dépendance et indemnisation du chômage qui ont des déterminants propres).

Cela suppose de projeter les dépenses publiques à cet horizon. En 2050, elles seraient supérieures de 3,2 points de PIB à leur niveau de 2004 en France et de 3,7 points dans l'Europe à 15. L'écart s'explique par les perspectives démographiques plus favorables de la France⁵².

Tableau 13 : dépenses publiques supplémentaires en 2050 (% du PIB)

	Retraite	Santé	Dépendance	Chômage	Education	Total
France	2,0	1,8	0,2	- 0,3	- 0,5	3,2
UE 15	2,3	1,6	0,7	- 0,2	- 0,6	3,7

Source : « Public finances in EMU », juin 2007, Commission européenne.

Ces dépenses croîtraient à des rythmes différents selon les pays. En outre, la croissance potentielle de chacun d'eux diffère et leurs situations de départ sont contrastées en matière d'endettement et de déficit. Pour en tenir compte, la Commission calcule, pour chaque pays, le montant de recettes supplémentaires qu'il faudrait prélever chaque année d'ici à 2050 pour que la dette publique soit égale à 60 % du PIB en 2050.

Ce montant mesure la distance séparant un pays d'une situation soutenable à long terme et s'élève à 2,3 % du PIB pour la France, dont 1,8 % du PIB pour couvrir l'augmentation des dépenses futures et 0,5 % du PIB pour ramener la dette à 60 % du PIB. Dans la zone euro (à 13), ces montants sont respectivement de 1,9 %, de 2,2 % et de - 0,3 % du PIB. Dans les autres pays, les dépenses augmenteraient davantage à long terme mais soit la dette actuelle est plus basse, soit le solde structurel actuel est plus élevé. Malgré une démographie plus favorable à long terme, la situation française est donc moins soutenable à cause d'une moins bonne position de départ.

B - La protection sociale

1 - Les retraites

Le Gouvernement a publié en décembre 2007 un rapport sur les perspectives des régimes de retraite qui s'appuie sur les travaux les plus récents du Conseil d'orientation des retraites (COR). Le besoin de financement en 2050 de l'ensemble des régimes⁵³ est estimé à 1,7 point de PIB dans le scénario central et les scénarii extrêmes conduisent à des besoins de financement allant de 0,7 à 2,8 points de PIB.

52) La hausse des dépenses liées à la dépendance en France prévue par la Commission paraît cependant faible (cf. ci-dessous)

53) Qui correspond à un supplément de dépenses publiques comparable aux estimations de la Commission donnée dans le tableau ci-dessus.

Les déficits seraient plus importants que prévu dans les exercices de prévision précédents à l'horizon de 2015 (15 Md€ de 2006) et 2020 (25 Md€) du fait de la branche vieillesse du régime général. Les mesures de retraite anticipée pour longues carrières ont connu un grand succès tandis que les assurés ont été moins sensibles qu'il n'était escompté aux incitations à reculer leur départ en retraite.

Les prévisions du COR permettaient de calculer un déficit actualisé des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP de 112 Md€ à l'horizon 2050 qui devrait être couvert, pour l'essentiel, par des subventions de l'Etat. La réforme arrêtée à la fin de 2007 rapproche les principaux paramètres de calcul de leurs pensions de ceux des autres régimes mais certaines prestations seront augmentées. Le gain actualisé pour le régime de la SNCF sera d'environ 200 M€ par an avec une durée de cotisations de 41 ans. Les agents de la SNCF ont aussi obtenu des compensations salariales dont le coût annuel est compris entre 140 M€ et 220 M€. Le gain net pour le secteur public sera donc quasiment nul.

2 - La santé

Les travaux les plus récents dont ont rendu compte des rapports du haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie et du conseil d'analyse économique ont mis en évidence les contributions de trois facteurs à la forte croissance des dépenses de santé à long terme :

- la croissance économique, avec une élasticité à long terme des dépenses de santé au PIB proche de 1 dans l'ensemble de l'OCDE ;

- le vieillissement, dont l'impact paraît limité, avec une hausse allant, selon les hypothèses retenues, de 0,03 à 0,05 point de PIB par an. A l'horizon 2050, l'augmentation serait de 1,8 point de PIB dans l'hypothèse d'une absence d'amélioration de l'état de santé de la population âgée et de seulement 1,1 dans l'hypothèse contraire ;

- une composante structurelle reflétant le progrès technique et le mode de régulation du système de santé, dont l'impact est déterminant et explique les divergences d'évolution entre pays. Sur la période 1971-2002, cette composante structurelle expliquerait une augmentation de 1,7 % en France par an, bien plus forte que chez nos principaux partenaires. La poursuite de cette tendance se traduirait par une augmentation de 3,7 points de PIB à l'horizon 2030 et de 7,8 à l'horizon de 2050. Un scénario alternatif basé sur l'hypothèse d'une décélération de -1 % de 2005 à 2009, suivie d'une croissance limitée à 0,5 % conduirait à une hausse des dépenses de 0,2 point de PIB à l'horizon 2030 et de 0,7 à l'horizon 2050. Une telle inflexion supposerait cependant des réformes majeures.

Dans une étude de 2007, la CNAMTS souligne le fort dynamisme des dépenses associées aux affections de longue durée qui absorberaient 70 % des dépenses en 2015 contre 40 % au début des années 80.

3 - La prise en charge de la dépendance

Selon un rapport de 2007 au ministre délégué à la sécurité sociale⁵⁴, le nombre de personnes âgées dépendantes augmentera en moyenne de 1 % par an d'ici 2040 et la hausse des dépenses publiques afférentes résultera surtout de choix politiques relatifs aux modalités de leur prise en charge : niveau de qualité des services, dont le coût est constitué pour 85 % par des rémunérations ; partage du financement entre les familles, les assurances privées et le secteur public.

Dans un scénario médian, la hausse des dépenses publiques affectées à ce risque, environ 16 Md€ en 2005⁵⁵, représenterait 0,3 point de PIB à l'horizon 2025. La poursuite de cette tendance jusqu'à 2050 conduirait à une hausse plus proche des projections de l'OCDE (1 point de PIB) que de celles de la Commission européenne (0,2 point de PIB ; cf. supra). Cependant, environ 60 % de ces dépenses sont financées par l'assurance maladie et déjà comprises dans la contribution du vieillissement à la hausse des dépenses de santé (cf. supra). Hors dépenses de santé, l'augmentation des dépenses publiques liées à la dépendance serait donc d'environ 0,1 point de PIB en 2025 et 0,4 en 2050 dans un scénario médian, marqué toutefois par une forte incertitude.

C - L'environnement

Selon un rapport remis en 2006 au gouvernement britannique⁵⁶, le coût actualisé des dommages dus au changement climatique à l'horizon de 2200 pourrait représenter de 5 à 20 % du PIB mondial actuel ou encore l'équivalent chaque année de 0,5 à 2 % du PIB. En leur qualité d'assureurs en dernier ressort, les Etats en supporteraient une part importante et la France n'y ferait pas exception. Le coût des mesures permettant de limiter suffisamment le réchauffement serait 5 à 20 fois plus faible, ce qui reste néanmoins significatif.

54) « Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 » ; Hélène Gisserot, 2007.

55) Avec le périmètre de dépenses retenu par la Cour des comptes dans son rapport public thématique de 2005 sur les personnes âgées dépendantes.

56) « The Stern Review: The Economics of Climate Change », Sir N. Stern, 2006.

Les décisions annoncées à l'issue du Grenelle de l'environnement pourraient ainsi entraîner des dépenses publiques considérables mais leur chiffrage est plus que lacunaire. Le ministère de l'écologie et du développement durable a seulement diffusé quelques chiffres éparés (les investissements dans les transports collectifs en site propre représenteraient 16 Md€ dont 12 pour l'Etat ; la mise aux normes des bâtiments publics aurait un coût du même ordre). En revanche, la Cour a noté dans son rapport de 2008 sur le réseau ferroviaire que le coût des 2000 km de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse annoncées, hors Lyon-Turin, pourrait dépasser 38 Md€ et que les péages permettent de rembourser moins de 20 % du coût de ces investissements, le reste étant supporté par des administrations publiques.

CONCLUSION

Le programme de stabilité vise un rééquilibrage des comptes publics en 2012 sur la base d'hypothèses de croissance volontaristes qui tranchent avec l'approche plus prudente de nos partenaires. Il repose aussi sur un ralentissement prononcé des dépenses publiques, ambitieux au regard des évolutions passées même s'il est en-deçà des résultats obtenus dans d'autres pays européens. Il s'agit d'infléchir leur croissance pour économiser plus de 45 Md€ à l'horizon de 2012 alors que l'Allemagne a pu faire un effort, rapporté à son PIB, plus de deux fois supérieur en cinq ans.

La répartition retenue de l'effort n'est pas identique pour tous les secteurs. La norme pour les dépenses de l'Etat n'est guère plus rigoureuse que ces dernières années. Pour les dépenses sociales, l'objectif est moins volontariste que dans la programmation précédente mais son respect suppose la poursuite des efforts des trois dernières années pour l'assurance maladie. Avec une progression de 1,4 % en volume, les dépenses locales sont supposées connaître un très fort infléchissement, ce qui est une hypothèse fragile.

La maîtrise des dépenses est d'autant plus nécessaire que les dépenses publiques annuelles supplémentaires de retraite, dépendance et santé pourraient représenter de 4 à 5 points de PIB à long terme. De plus, la progression des dépenses publiques liées aux risques environnementaux est mal connue mais sera certainement importante.

Les perspectives démographiques de la France à long terme sont certes plus favorables que celles de ses partenaires européens et l'augmentation prévisible de ses dépenses publiques est donc un peu moins forte mais la situation de ses finances publiques est moins soutenable du fait de son endettement et de son déficit structurel actuels.

Chapitre II

Les moyens d'un pilotage des finances publiques plus efficace

Les exemples étrangers montrent que l'adoption de règles de pilotage des finances publiques constitue une dimension nécessaire de toute stratégie de redressement, même si elle n'est pas suffisante. Pendant longtemps, la France s'est distinguée des autres grands pays européens par la faiblesse de son cadre de pilotage. Des progrès ont été réalisés dans la période récente avec par exemple, pour l'Etat, l'adoption d'une norme de dépenses et de règles d'utilisation des surplus de recettes fiscales et, pour l'assurance maladie, la mise en place d'un comité d'alerte. Les réflexions et initiatives se poursuivent aujourd'hui, notamment sur la pluriannualité qui devrait constituer une réforme majeure. Plusieurs améliorations et compléments restent en effet nécessaires pour renforcer le pilotage de nos finances publiques.

I - Resserrer la coordination entre les acteurs

Compte tenu du poids financier de chaque catégorie d'administrations publiques et de la forte imbrication de leurs relations financières – les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales ont atteint 90 Md€⁵⁷ en 2007, ceux vers la sécurité sociale

57) Y compris la compensation des dégrèvements et exonérations et la fiscalité transférée. Cf. chapitre II (III-B-3).

45 Md€⁵⁸ et les transferts de charges et de ressources entre l'Etat et les ODAC connaissent une forte croissance – l'assainissement des finances publiques ne peut résulter de l'action isolée de l'un des acteurs, quelle que soit son importance. Il suppose au contraire un pilotage d'ensemble et la recherche d'un consensus, qui doivent s'appuyer sur des structures de concertation efficaces et favoriser la clarification des relations financières entre les acteurs.

A - La nécessité d'un cadre de concertation efficace

Début 2006, le Gouvernement a pris l'initiative d'installer une Conférence nationale des finances publiques et un Conseil d'orientation des finances publiques chargé d'en préparer les travaux. Il a ainsi visé à créer un cadre de réflexion commun à l'ensemble des acteurs publics pour faciliter tant l'appropriation collective de l'objectif de redressement des finances publiques que la détermination des moyens d'y parvenir. Alors que cette innovation avait été présentée comme une « avancée importante » et « une étape essentielle » par le ministre chargé du budget⁵⁹, la Conférence et le Conseil n'ont pas été réunis pendant plus de quinze mois, leur dernière réunion s'étant tenue seulement en mai 2008.

La nouvelle Conférence nationale des exécutifs (CNE), installée par le Premier ministre en octobre 2007, a vocation à constituer dorénavant « le lieu de concertation au plus haut niveau entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales ». Mais elle n'avait toujours pas été réunie en juin 2008.

L'importance de la concertation entre les acteurs publics, notamment avec les collectivités locales dans le cadre de leur autonomie financière, rend souhaitable que ces instances soient réunies régulièrement. Elles devraient en particulier l'être suffisamment en amont de l'établissement des programmes de stabilité et, désormais, de la programmation pluriannuelle des finances publiques.

En outre, le rôle exact de la CNE reste à préciser, comme son articulation avec la Conférence nationale des finances publiques et le Comité des finances locales. Le champ de ses travaux pourrait aussi être étendu. Si elle s'est engagée lors de son installation à traiter de la réforme de la fiscalité locale et de l'association des collectivités aux normes qui les concernent, aucun chantier n'est annoncé sur la maîtrise de la dépense.

58) Dont un peu plus de 22 Md€ d'impôts et taxes affectés.

59) Cf. réponse du ministre au rapport de la Cour de juin 2007.

B - L'indispensable clarification des relations financières entre les acteurs

1 - Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

La maîtrise structurelle de la dépense locale repose pour partie sur la redéfinition des relations financières entre l'Etat et les collectivités. Des collectivités davantage responsables de leurs recettes le seraient de leurs dépenses.

Aujourd'hui, la réalité de leur autonomie financière est mise à mal par les défauts de leur fiscalité. Les impôts directs locaux sont fondés sur des bases anciennes, fortement rétrécies dans le cas de la taxe professionnelle (désormais surtout assise sur le stock de capital), obsolètes et injustes pour les taxes sur les ménages. L'Etat, en conséquence, a multiplié dans le temps les exonérations et dégrèvements⁶⁰. Par ailleurs, il en est venu à partager avec les collectivités le produit d'impôts indirects nationaux sur lesquels elles ne disposent pas de marge de manœuvre. Pour sa part, le régime des concours financiers versés par l'Etat demeure toujours aussi complexe, opaque en gestion et changeant, nonobstant les redistributions internes intervenues en 2004 et 2005.

La confusion actuelle a contribué à l'accroissement de la dépense locale, parce que les bases fiscales directes augmentaient chaque année, que le contribuable local bénéficiait de nombreux dégrèvements et exonérations et que les concours financiers progressaient en volume. Les ressources venues de l'Etat (90 Md€) forment désormais près de la moitié des recettes locales. Il en est résulté pour les collectivités une sécurité et une aisance qui ont encouragé leurs initiatives financières⁶¹.

Ainsi, paradoxalement, l'Etat a contribué ces dernières années à alimenter la dépense locale alors qu'il tentait de promouvoir un objectif de meilleure maîtrise des dépenses publiques et que ses propres marges de manœuvre se réduisaient.

La refonte du régime des ressources des collectivités a été jusqu'ici repoussée. Certes, les contraintes à prendre en compte sont considérables,

60) Beaucoup sont optionnels. Les différents ministères encouragent, en obtenant l'inscription de dispositions particulières en loi de finances, les collectivités locales à procéder à des dépenses fiscales, compensées ou non, pour soutenir des politiques nationales. De tels procédés sont coûteux, à défaut d'être évaluables.

61) La sécurité est même intra-annuelle, les concours financiers et les impôts directs locaux faisant l'objet de versements mensuels.

les remises en cause des niveaux individuels de concours ou de produits fiscaux, hérités de longues histoires, peuvent être sévères, et les objectifs à atteindre, économiques, financiers, sociaux, sources de débats difficiles. Elle est présentée à nouveau par les pouvoirs publics comme un grand chantier à engager. Aussi nécessaire soit-il, ce chantier ne pourra toutefois produire ses effets que dans le temps et il ne peut dispenser d'autres aménagements à plus brève échéance.

En 2008, il a été mis fin au contrat de « croissance et de solidarité » qui commandait depuis 1998 l'évolution d'une part (majoritaire) des dotations de l'Etat au profit d'un « contrat de stabilité » plus strict (indexation sur la seule inflation). Organiser un régime d'évolution plus strict des dotations n'a certes pas mécaniquement d'effet modérateur sur la dépense locale, le ralentissement des ressources venues de l'Etat pouvant conduire une collectivité, au moins dans un premier temps, à accroître sa dette ou la pression fiscale locale. Mais c'est un des seuls leviers d'action dont l'Etat dispose en propre. Cette approche doit en revanche conduire à prêter plus d'attention à la péréquation pour éviter que les collectivités à faible potentiel fiscal ne soient davantage encore pénalisées par la faiblesse actuelle de la part péréquatrice des dotations de l'Etat.

2 - L'articulation entre finances sociales et finances de l'Etat

Les recoupements entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale ont été réduits. En 2007, comme la Cour l'avait recommandé, il a été mis fin à l'éclatement entre la sécurité sociale et l'Etat de deux impôts et taxes affectés (taxes sur le tabac et les salaires) qui sont désormais des recettes exclusives de la sécurité sociale⁶². Par ailleurs, la création du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique est de nature à favoriser un pilotage d'ensemble plus cohérent. L'effort de clarification et d'articulation entre finances sociales et finances de l'Etat doit néanmoins être poursuivi, par exemple en organisant chaque année au Parlement une discussion générale commune sur le PLF et le PLFSS qui précéderait le vote sur les volets recettes de chacune des deux lois⁶³. Il devrait aussi être prévu que les mesures dérogatoires affectant le

62) Cette clarification permet 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.

63) L'article 52 de la LOLF permet déjà, en vue de l'examen du PLF et du PLFSS, un débat sur l'ensemble des prélèvements obligatoires dans les deux Assemblées, mais cette faculté est encore sous-utilisée. Une solution plus ambitieuse consisterait à mettre en place 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 dépenses. Mais cette solution nécessiterait au préalable des réformes institutionnelles.

taux et l'assiette des recettes de la sécurité sociale (« niches sociales ») relèvent exclusivement de la LFSS, dès lors que le budget de l'Etat n'est pas concerné.

L'insuffisance récurrente des crédits inscrits par l'Etat en loi de finances pour assurer le remboursement des exonérations de cotisations sociales et des prestations servies pour son compte par les organismes de sécurité sociale est à l'origine de difficultés dans les relations entre l'Etat et ces organismes. La mise en place d'un budget pluriannuel de l'Etat doit être l'occasion de faire reposer les dotations sur une base correctement estimée et de régler ces difficultés⁶⁴.

3 - L'articulation entre l'Etat et ses opérateurs

Les suppressions d'emplois dans les services de l'Etat risquent d'être en partie compensées par des créations dans des opérateurs, ce qui ne permettrait aucune économie au niveau de l'ensemble des APU, ni même pour l'Etat s'il continuait à les financer à travers des subventions pour charges de service public.

Leurs effectifs seront certes plafonnés à partir de 2009 mais leur recensement reste lacunaire, notamment ceux des universités, et aucun suivi précis de ces mouvements n'est assuré. On peut toutefois noter que les personnels des établissements publics nationaux ont sensiblement augmenté jusqu'à 2005 (+ 17 000 agents pour cette seule année) et que les données fragmentaires disponibles sur les opérateurs de 2006 à 2008 laissent prévoir une augmentation de 14 000 agents (ce qui correspond à peu près au tiers des suppressions de postes dans les services de l'Etat).

En outre, la première partie de ce rapport l'a montré, l'Etat a aussi réussi en 2007 à limiter son déficit au détriment des résultats de ces organismes. Afin de disposer d'une vision à la fois plus synthétique et plus éclairante de la situation réelle des finances de la « sphère Etat » (ou des finances des « administrations centrales » selon la terminologie des comptes nationaux), une présentation consolidée des finances de l'Etat et des principaux opérateurs serait nécessaire dans les documents budgétaires ou de programmation pluriannuelle. Des comptes consolidés de l'Etat et de ces opérateurs devraient aussi être établis. Une norme fixant les règles de cette consolidation devrait être rapidement élaborée.

64) Les rapports de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat (mai 2008) et celui sur la certification des comptes du régime général (juin 2008) analysent en détail ces questions.

II - Etablir une vraie programmation pluriannuelle

Ces dernières années, en application des règles européennes, de la LOLF et de la LOLFSS, divers éléments de pluriannualité ont été introduits dans les finances publiques françaises mais sont restés partiels et sans grande portée, notamment les programmes de stabilité. La situation française reste éloignée de la gestion pluriannuelle telle que la pratiquent le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Suède.

Pour notre pays, qui connaît des déficits importants et n'a pas produit le même effort d'assainissement que la plupart de ses partenaires européens, seule une trajectoire pluriannuelle et une action menée dans la continuité peuvent permettre un tel assainissement. C'est pourquoi la question de la pluriannualité revêt une importance particulière.

Conscient de cet enjeu, le Gouvernement a annoncé qu'il soumettrait au Parlement, avant l'examen du PLF 2009, un projet de loi dit de « programmation des finances publiques » comportant, pour les années 2009 à 2011, une « trajectoire en dépenses et en recettes » pour les finances publiques dans leur ensemble et, de façon à la fois plus novatrice et plus détaillée, une programmation triennale des dépenses de l'Etat. Cette initiative vise à ancrer la stratégie budgétaire du Gouvernement dans la durée et à conférer aux gestionnaires un cadre responsabilisant pour la mise en œuvre des réformes structurelles et la gestion à moyen terme de leurs crédits et de leurs effectifs.

L'enjeu du pilotage pluriannuel pourrait par ailleurs faire son entrée dans la Constitution : dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement prévoyant que des « lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques [et] s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

A - La programmation triennale des dépenses de l'Etat

La nouvelle programmation triennale des dépenses de l'Etat en cours d'élaboration pour les années 2009 à 2011 présente, à ce stade des travaux, des caractéristiques qui sont détaillées en annexe VII.

Comme le montre l'expérience des pays européens, trois conditions sont fondamentales dans la réussite de toute démarche pluriannuelle : un engagement politique au plus haut niveau ; des objectifs crédibles, fixés sur la base d'hypothèses macroéconomiques prudentes et étayés par des mesures appropriées ; un lien clair entre la programmation pluriannuelle et la procédure budgétaire annuelle.

Ce dernier point est souvent délicat. Dans le cas français, à cadre constitutionnel constant, le principe d'annualité budgétaire fait obstacle à ce que la loi de programmation confère une valeur impérative aux plafonds pluriannuels de dépenses et les lois de finances continueront à fixer annuellement l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Dès lors, le respect de la trajectoire pluriannuelle supposera un engagement fort et continu de tous les acteurs et une discipline réelle dans la conduite des négociations budgétaires.

Le risque existe que la programmation pluriannuelle soit abordée comme un exercice purement technique. Pour l'éviter, elle doit s'appuyer sur une stratégie. Sur la période 2009-2011, il est attendu de la « révision générale des politiques publiques » qu'elle débouche sur un volume d'économies compatible avec la trajectoire de dépenses fixée. La cohérence entre les objectifs budgétaires et les réformes devra être assurée dans la durée.

Le choix, probable, d'une programmation des dépenses de l'Etat « ferme » plutôt que glissante (c'est-à-dire révisable chaque année) est un signal fort donné aux gestionnaires. Mais il ne sera crédible que s'il s'appuie sur une budgétisation initiale sincère. Celle-ci suppose de mettre fin aux sous-dotations systématiques affectant certains postes de dépenses, dont les transferts à la sécurité sociale. Elle implique aussi une connaissance fiable des crédits de paiement résultant d'engagements antérieurs ; or, en l'absence d'une véritable comptabilité des engagements, le recensement, le suivi et l'évaluation de ces crédits restent lacunaires.

Il conviendra par ailleurs d'encadrer strictement les modalités d'utilisation de la « réserve de budgétisation⁶⁵ », afin de responsabiliser les gestionnaires au stade tant de la budgétisation que de l'exécution. Il importe que cette réserve soit correctement calibrée et que ses conditions d'utilisation soient connues de tous à l'avance pour qu'elle ne conduise pas à rouvrir ou à multiplier les arbitrages budgétaires. Une charte d'utilisation de cette réserve serait prochainement élaborée.

65) Pour couvrir les aléas, le budget pluriannuel serait construit avec une réserve de budgétisation, croissante sur la période et incluse dans le plafond global de dépenses.

La programmation prévue ne porte que sur le volet dépenses. Or le rééquilibrage du solde suppose aussi une discipline accrue sur les recettes, inscrite dans la durée. En particulier, il faudra être attentif aux risques de « fuites » vers les dépenses fiscales : l'expérience des années récentes montre que la tentation est grande d'y recourir pour s'affranchir de la contrainte pesant sur les crédits budgétaires.

Pour pallier ce risque, il est indispensable de mieux « canaliser » l'usage des dépenses fiscales. Au-delà de la nécessaire amélioration de leur chiffrage et de leur évaluation, il pourrait être envisagé d'annoncer, avec le budget pluriannuel, une trajectoire cible d'évolution de ces dépenses en nombre et en montant. Même indicative, au moins dans un premier temps, cette trajectoire permettrait de confronter les évolutions observées aux objectifs annoncés.

La fiabilité de la programmation des dépenses de personnel et de pensions sera un autre élément décisif compte tenu du poids de ces dépenses dans le budget de l'Etat. Or, là encore, une évolution profonde de la culture et des pratiques devra être assurée : aujourd'hui, les grands déterminants de la masse salariale font l'objet d'arbitrages annuels et même souvent infra-annuels ; à certaines exceptions, les ministères n'ont qu'une connaissance très approximative de l'évolution tendancielle de leur masse salariale à moyen terme et ces difficultés sont renforcées par les incertitudes concernant les comportements de départs en retraite.

B - La gestion pluriannuelle des autres administrations

Si elle comporte une « trajectoire » en dépenses et en recettes pour l'ensemble des finances publiques, la programmation pluriannuelle des finances publiques ne traite de façon précise que l'Etat. Pour les autres APU, sa valeur ajoutée par rapport aux autres documents de programmation existants (programmes de stabilité, projections quadriennales annexées à la LFSS) risque donc d'être très limitée. La plupart des pays pratiquant avec succès la pluriannualité ont intégré tout ou partie des dépenses de sécurité sociale dans leur effort de programmation et de pilotage pluriannuel. Ce rapport a aussi montré l'importance des transferts entre l'Etat et les ODAC qui lui sont liés et donc la nécessité d'une approche moins cloisonnée des finances des administrations centrales.

1 - Les administrations de sécurité sociale

Dans le domaine de la sécurité sociale, le respect d'objectifs de dépenses ne se pose pas dans les mêmes termes que pour l'Etat, les prestations sociales se prêtant mal à une gestion par crédits limitatifs, sauf à mettre en place des dispositifs de régulation ou d'encadrement très stricts. Une programmation pluriannuelle contraignante est donc plus difficile.

En application de la LOFSS, l'annexe B au PLFSS comporte désormais, pour les quatre années à venir, des prévisions de recettes et de dépenses pour les régimes de base et les fonds de financement. Ces prévisions ont jusqu'à présent pêché par leur manque de réalisme et l'insuffisance, sinon l'absence d'explicitation, des mesures censées permettre leur respect. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les écarts entre prévisions et réalisations aient été importants dans le passé, tout particulièrement pour l'assurance maladie.

Les prévisions quadriennales associées à la LFSS pour 2008 retiennent pour l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) des hypothèses moins volontaristes que celles issues des LFSS pour 2006 et 2007, avec un taux de croissance en volume non plus d'environ 0,5% mais de 2 %. La LFSS ne contient cependant, pas plus que les années précédentes, de mesures susceptibles d'exploiter les gisements d'économies et les gains potentiels de productivité dont les écarts de coûts et de dépenses entre établissements et régions sont pourtant l'indice.

Une mise en perspective pluriannuelle est indispensable dans un domaine où les inflexions sont par nature généralement longues à porter leurs fruits. Mais les projections ne seront utiles et crédibles que si elles s'appuient sur des hypothèses économiques prudentes et sur un écart réaliste et explicite entre les évolutions cibles et tendancielle. L'enjeu est d'organiser un rééquilibrage durable des comptes sociaux.

Comme la Cour l'a déjà souligné, l'impératif d'équilibre doit être satisfait sur moyenne période, les déficits des phases de basse conjoncture devant être compensés par des excédents lors des périodes plus favorables. Il est plus délicat d'envisager que les comptes sociaux soient obligatoirement votés à l'équilibre chaque année en raison de l'impact des fluctuations conjoncturelles sur les recettes ; le fonds de régulation conjoncturel que les partenaires sociaux ont décidé de mettre en place pour l'Unédic constitue en revanche une référence intéressante.

Un meilleur pilotage pluriannuel des comptes sociaux requiert aussi des aménagements de nature opérationnelle. Une synchronisation devrait être recherchée entre la négociation des conventions passées avec les professionnels de santé et la procédure d'élaboration de l'ONDAM pluriannuel. Les horizons de ces conventions et de cet ONDAM pourraient également être rapprochés.

2 - Les administrations publiques locales

Les collectivités locales, pas davantage que l'Etat, n'ont aujourd'hui de budget pluriannuel. La distinction, pour les dotations de l'année, entre autorisations de programme (ou d'engagement) et crédits de paiement, y est facultative et récente : 2003 par exemple pour les régions et 2006 pour les communes. En 2008, elle reste inégalement utilisée et concerne pour l'essentiel les seules dépenses d'investissement. En outre, lorsqu'elle est pratiquée, la programmation pluriannuelle n'est pas toujours correctement conçue ni suivie, même dans les grandes collectivités.

Des progrès sont nécessaires car les collectivités ont le même besoin que l'Etat d'un éclairage de moyen terme. Une voie réside dans l'enrichissement du débat d'orientation budgétaire, dont les travaux des chambres régionales des comptes montrent qu'il est aujourd'hui de portée très inégale. Pour jouer son rôle d'« orientation », ce débat gagnerait à s'appuyer sur des projections pluriannuelles portant sur les principaux postes de dépenses, de recettes, sur la dette et sur une programmation des opérations d'investissement.

III - Améliorer le pilotage annuel

Quelle que soit sa nécessité, la programmation pluriannuelle ne saurait dispenser d'un pilotage annuel, et même infra-annuel, rigoureux.

A - La question de la « règle d'or »

Parmi les outils susceptibles d'améliorer le pilotage des finances publiques, la « règle d'or » est régulièrement évoquée⁶⁶. Cette règle, qui consiste à réserver l'emprunt aux seules dépenses d'investissement, est appliquée – selon des modalités très différentes – par plusieurs pays européens et par les collectivités territoriales françaises. Elle est ambivalente : d'un côté, elle impose que les dépenses de fonctionnement

66) Comme récemment dans le cadre du débat sur la révision des institutions.

soient équilibrées par des recettes courantes ; de l'autre, elle protège l'investissement public en ne le soumettant pas en tant que tel à la contrainte budgétaire⁶⁷.

Par rapport au régime actuel du Pacte de stabilité, l'application de la règle d'or aurait pour principal intérêt d'éviter que, dans le but de respecter le plafond de 3% de déficit public, les Etats soient tentés d'annuler ou de retarder des projets d'investissements (plutôt que de maîtriser leurs dépenses de fonctionnement) alors que l'investissement public est, sous certaines réserves, l'un des déterminants de la croissance.

Mais l'intérêt de « sanctuariser » ainsi l'investissement ne doit pas être surestimé : en France, la formation brute de capital fixe (FBCF) des APU, c'est-à-dire l'investissement public au sens des comptes nationaux, a le même poids (3,3 % du PIB) en 2007 qu'en 1990. Surtout, les investissements publics ne sont pas toujours justifiés et des choix d'investissement plus rigoureux permettraient d'obtenir les mêmes résultats à un moindre coût.

Asseoir une règle sur la notion d'investissement public suppose en outre de pouvoir appréhender correctement celle-ci au plan comptable. La FBCF des APU est aujourd'hui une mesure restrictive de ce qui est communément entendu par « investissement public ». Elle ne comprend pas les investissements des entreprises publiques du secteur marchand, comme RFF, qui peuvent être subventionnés par l'Etat⁶⁸. Elle exclut pour l'heure les dépenses d'équipement militaire ainsi que les dépenses de recherche et développement des APU. Elle comporte également très peu d'investissements immatériels. La prise en compte de ces divers éléments, comme d'une partie des dépenses d'éducation – qui pourraient aussi être considérées comme des investissements profitant aux générations futures – soulèverait des débats sans fin et reviendrait à étendre de façon considérable le champ des dépenses soustraites à la discipline budgétaire.

En outre, la même règle d'or aurait des effets très différents selon son champ d'application. Appliquée seulement à l'Etat, elle serait l'instrument d'une très forte contrainte budgétaire : avec un besoin de financement de 2,1 % du PIB et une FBCF de 0,3 % en 2007, l'Etat serait obligé, toutes choses égales par ailleurs, de redresser son solde de financement avant FBCF de -1,8 % du PIB à zéro. L'effort serait donc considérable, au moins à court terme.

67) La capacité d'emprunt peut néanmoins être bornée par l'existence d'un plafond d'endettement, comme celui de 60% du PIB dans le Pacte de stabilité et de croissance.

68) Elle exclut aussi l'investissement des sociétés privées concessionnaires de services publics (autoroutes, distribution d'eau, etc.) qui peut aussi être subventionné.

La situation serait inverse si la règle d'or était appliquée à l'ensemble des APU. En effet, avec un déficit global de 2,7% et une FBCF de 3,3% du PIB en 2007, les APU prises dans leur ensemble dégagent un solde de financement avant FBCF de +0,6 % du PIB et font donc déjà mieux que l'équilibre requis par la règle d'or. Celle-ci pourrait paradoxalement les inciter à accroître leurs dépenses de fonctionnement, au moment même où leurs dépenses d'investissement ne seraient plus spécifiquement encadrées. Au total, une règle d'or assise sur l'investissement brut et concernant l'ensemble des APU serait moins contraignante que la règle européenne des 3 % pour la France. En Allemagne, où elle est ainsi appliquée, la règle d'or n'a d'ailleurs pas empêché la croissance de la dette publique jusqu'à 68 % du PIB en 2005.

Une version plus rigoureuse de la règle d'or est en vigueur au Royaume-Uni au sens où l'investissement s'entend de la seule formation nette de capital fixe (et non de la formation brute). Seuls sont donc considérés les investissements qui accroissent le potentiel de production, et non ceux qui permettent simplement de renouveler les équipements existants ou d'en rallonger la durée de vie. En France, cette formation nette de capital fixe est estimée par l'INSEE, non sans d'importantes difficultés méthodologiques, à 0,8 % du PIB.

Une telle version de la règle d'or astreindrait donc, toutes choses égales par ailleurs, les APU à ne pas avoir un besoin de financement supérieur à 0,8 % du PIB, c'est-à-dire beaucoup plus faible que ne l'exige aujourd'hui la règle européenne des 3%. Elle pourrait s'avérer trop stricte car une récession, ou un fort ralentissement de l'activité, peut se traduire par une perte de recettes fiscales et sociales allant jusqu'à deux points de PIB sur une année. Le respect de la règle d'or pourrait certes n'être requis que sur la durée d'un cycle économique, comme c'est d'ailleurs le cas au Royaume-Uni ; mais la datation et la prévision des cycles ne vont pas sans soulever de sérieuses difficultés pratiques⁶⁹.

Pour cet ensemble de raisons, l'adoption de la règle d'or n'apparaît pas souhaitable aujourd'hui.

B - La norme de dépenses de l'Etat et les dépenses fiscales

Depuis plusieurs années, la norme des finances de l'Etat constitue le principal outil de maîtrise de ses dépenses. Son efficacité est toutefois altérée par l'étroitesse de son champ : en 2007, la norme a continué à ne

69) C'est pourquoi la règle d'or est au Royaume-Uni complétée par une autre règle qui plafonne la dette publique nette des actifs financiers à 40% du PIB.

porter que sur les dépenses nettes du budget général (270 Md€), soit environ la moitié de ses dépenses brutes totales hors budgets annexes.

Comme la Cour l'avait recommandé, son périmètre a été élargi, à l'occasion de la loi de finances pour 2008, aux prélèvements sur recettes et à une partie des nouvelles affectations de ressources aux opérateurs. Mais en restent exclus les remboursements et dégrèvements d'impôts, les dépenses couvertes par certaines taxes affectées et celles effectuées sur les comptes spéciaux et les budgets annexes ainsi que les dépenses fiscales. Au total, la norme n'est en mesure de jouer un effet modérateur que sur 60% des dépenses brutes de l'Etat. La Cour a récemment présenté en détail les améliorations possibles⁷⁰; elles sont d'autant plus nécessaires que la norme de dépenses joue désormais un rôle structurant dans la programmation pluriannuelle.

Les dépenses fiscales (au moins 70 Md€ en 2008) ne sauraient être écartées *a priori* de tout mécanisme de régulation. Leur croissance est souvent sous-estimée car certains dispositifs sortent de la liste des dépenses fiscales annexée au PLF en raison de leur « ancienneté », sans autre précision, ce qui n'a pas de justification économique. Malgré ce biais, on observe un fort développement des dépenses fiscales, surtout depuis l'instauration d'une norme de dépenses budgétaires en 2001 : elles étaient 398 en 2000 et sont passées à 486 en 2008.

Dans le PLF 2008, seulement 80 % d'entre elles sont chiffrées et il ne s'agit, pour la moitié d'entre elles, que d'un ordre de grandeur. Pour apprécier la croissance de leur montant total, il faut tenir compte des variations annuelles de ce taux de chiffrage qui augmente depuis 2005. Il apparaît alors que le coût total des dépenses fiscales a crû en moyenne de 5% par an de 2004 à 2007 et augmentera encore de 5% en 2008, rythme bien supérieur à celui des dépenses couvertes par la norme.

Il pourrait être envisagé, parallèlement à une amélioration de leur recensement et de leur chiffrage, d'encadrer leur évolution par une norme spécifique. Il serait aussi souhaitable de réserver à la loi de finances la possibilité de créer des dépenses fiscales, mais cela nécessiterait vraisemblablement de modifier l'article 34 de la Constitution. Un système de caducité automatique des dépenses fiscales qui ne seraient pas reprises dans la plus prochaine loi de finances⁷¹ pourrait être instauré.

70) Cf. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, mai 2008. Il s'agirait notamment d'élargir la norme aux dépenses des comptes spéciaux pour lesquels des crédits sont ouverts en loi de finances, aux remboursements et dégrèvements s'inscrivant dans le cadre de politiques publiques (emploi, famille, recherche, etc.) et de prendre en compte les variations de dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale.

71) Cela nécessiterait l'adjonction d'un article à la LOLF.

C - Le pilotage des dépenses sociales

Si l'on exclut une gestion des dépenses sociales par des enveloppes limitatives, leur pilotage est néanmoins nécessaire et suppose la mise en place de mécanismes permettant d'assurer le respect des objectifs de dépenses et de corriger des dérives éventuelles dans leur évolution. Trois conditions doivent être réunies pour que le dispositif fonctionne : des écarts aux objectifs limités, qui soient décelés rapidement et susceptibles d'être corrigés en cours d'année.

La première condition implique que les objectifs soient fixés de façon réaliste, que les efforts induits soient clairement explicités et que des mesures adéquates soient prévues. A titre d'exemple, l'ONDAM fixé pour 2007 comportait une progression très faible des dépenses de soins de ville (1,1% au moment du vote de la loi) qui ne reposait pas sur des dispositions précises. Il a été évident dès le printemps 2007 qu'il serait largement dépassé et que, compte tenu des délais de mise en œuvre, aucun plan de redressement ne pourrait assurer son respect. Cet objectif très volontariste s'est révélé en fait démobilisateur et, au final, le dépassement a atteint 3 Md€

La deuxième condition est que les écarts par rapport aux objectifs puissent être décelés très vite en cours d'année. La création du comité d'alerte répond à ce souci dans le domaine de l'assurance maladie et des progrès ont été faits dans le suivi conjoncturel des principaux indicateurs des finances sociales. Mais ils doivent être poursuivis.

La dernière condition est qu'en cas de dépassement, des mesures correctrices puissent être prises dont l'impact soit assez rapide et important pour ramener la dépense au niveau de l'objectif annuel. Cette condition devrait s'appliquer à l'assurance maladie, où de tels leviers d'action existent, tandis que les moyens d'infléchir la dépense en cours d'année dans les autres branches sont beaucoup plus limités.

La LFSS pour 2008 comporte des mesures intéressantes bien que limitées sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie, comme le décalage du calendrier des hausses d'honoraires prévues en cas de dépassement de l'ONDAM. D'autres dispositions devraient être prises.

Les mesures qui seraient prises en cas de dépassement de l'objectif pourraient être annoncées lors du débat sur la loi de financement. Cela donnerait à la correction des dérives un caractère plus automatique et crédibiliserait le dispositif. Une autre piste consisterait à abaisser le seuil à partir duquel le comité d'alerte est tenu de notifier un dépassement, seuil fixé depuis 2004 à 0,75 % du montant des dépenses d'assurance

maladie, soit 1,1 Md€ en 2008. L'existence de ce seuil peut conduire à un biais dans la gestion des dépenses, en créant la tentation de s'autoriser une marge de dépassement de quelques centaines de millions d'euros sans risque de déclencher l'alerte. Le seuil pourrait être abaissé de 0,75 à 0,5% du montant des dépenses. Ce resserrement du dispositif devrait aller de pair avec une capacité plus fine du comité à apprécier les dépassements, ce qui suppose notamment une amélioration des remontées d'information sur la situation infra-annuelle des établissements de santé, aujourd'hui très insuffisantes et tardives.

D - Les outils de maîtrise des dépenses locales

La réflexion sur les outils de maîtrise des dépenses locales s'est souvent polarisée sur la question d'une norme encadrant leur progression au niveau national. Au nom du principe de libre administration, les représentants des élus locaux se sont toujours montrés hostiles à une telle norme, fût-elle indicative.

D'autres pistes mériteraient d'être creusées. Les politiques publiques sont ordinairement financées, et parfois conduites, par plusieurs niveaux de collectivités, avec une ou des administrations territoriales de l'Etat. Il serait utile que ces partenaires progressent dans la définition d'indicateurs communs d'efficacité, de coût et de suivi et s'engagent dans le partage de bonnes pratiques de contrôle de gestion. Pour les grands services publics locaux (eau, assainissement, transport), l'élaboration de référentiels de coûts moyens rétrospectifs permettrait à chaque collectivité, en se comparant, de mieux asseoir sa gestion ; ce travail, qui a été confié à l'Etat, est à peine engagé. Les textes pourraient aussi autoriser les collectivités les plus importantes à expérimenter un vote des budgets par missions-programmes-actions pour mieux mettre en perspective les politiques locales et les choix de gestion.

Une amélioration de l'information financière et budgétaire devrait par ailleurs être recherchée avec notamment la consolidation des budgets principaux et annexes des collectivités au niveau national, d'une part, et l'agrégation des comptes des communes et de leurs groupements, d'autre part. Cette agrégation favoriserait une meilleure appréhension du potentiel d'économies d'échelle généré par l'intercommunalité.

La Cour reviendra sur ces sujets dans de prochains travaux qui font apparaître, parmi les grandes et moyennes collectivités surtout, des progrès importants des outils de gestion et des évolutions des pratiques de pilotage.

CONCLUSION

Le redressement des finances publiques ne peut résulter de l'action isolée d'un acteur mais suppose un véritable pilotage d'ensemble reposant sur des structures de concertation efficaces. En particulier, l'Etat et les collectivités locales doivent, ensemble, réunir les conditions d'une meilleure maîtrise de la dépense locale, ce qui passe aussi par la refonte du régime des ressources des collectivités. Une clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale est également nécessaire, de même qu'une meilleure articulation entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

La volonté de renforcer la dimension pluriannuelle du pilotage des finances publiques peut constituer une innovation majeure. Jusqu'à présent, les éléments de pluriannualité introduits n'ont pas eu de réelle portée, en raison d'un manque de réalisme des hypothèses et objectifs et faute d'une volonté politique suffisante permettant de déboucher sur des mesures concrètes. Sous réserve de satisfaire certaines conditions, nécessitant un changement profond de culture et de pratiques dans les administrations, le projet de programmation pluriannuelle en cours peut favoriser une meilleure maîtrise des finances publiques. En ce qui concerne l'Etat, cette réforme devrait être complétée par une discipline accrue sur les recettes.

Le renforcement de la pluriannualité dans les administrations locales et sociales est aussi nécessaire. Une règle d'équilibre des comptes, sur moyenne période, doit être adoptée pour la sécurité sociale.

Quelle que soit son utilité, l'approche pluriannuelle ne peut dispenser d'une gestion annuelle et même infra-annuelle rigoureuse.

L'adoption d'une « règle d'or » réservant l'emprunt au seul financement des investissements inspire d'importantes réserves. Elle n'est pas nécessaire pour réaliser les investissements souhaitables et présente le risque de « sanctuariser » de nombreuses dépenses au détriment de la maîtrise de l'endettement. Elle aurait en outre des effets très contrastés selon son champ et ses modalités d'application.

Des progrès devraient être accomplis dans la régulation infra-annuelle des dépenses sociales, notamment pour l'assurance maladie. Dans les collectivités locales, le renforcement des outils de pilotage et de gestion est nécessaire mais ne produira des résultats que s'il est au service d'une véritable démarche d'optimisation de la dépense locale. La norme de dépenses de l'Etat reste à améliorer et elle doit être complétée par un encadrement des dépenses fiscales.

Chapitre III

La nécessité d'une action durable sur les dépenses publiques

Aussi nécessaire soit-il, le renforcement du pilotage des finances publiques ne peut dispenser d'une action structurelle permettant la réduction durable des déficits. Alors que la croissance risque de ne pas être au rendez-vous en 2008-2009, les effets des baisses des prélèvements obligatoires déjà décidées rendent indispensables des efforts accrus en matière de dépenses publiques. Des choix difficiles doivent être faits en matière d'organisation des services et de définition des politiques publiques.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), qui avait été précédée par les audits de modernisation et sur laquelle le gouvernement compte pour réduire les dépenses de l'Etat tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques, y contribuera certainement mais les décisions déjà prises devront être complétées, éventuellement dans un autre cadre.

D'autres réformes sont nécessaires, par exemple dans les domaines de la protection sociale et de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Ces exemples ne visent pas l'exhaustivité et ne reprennent pas l'ensemble des travaux et recommandations que la Cour a déjà eu l'occasion de formuler mais illustrent les progrès qui restent à réaliser dans des domaines majeurs.

Enfin, ces réformes devront reposer sur de véritables évaluations.

I - Accentuer durablement l'effort

A - Les audits de modernisation

Les audits de modernisation lancés à partir de l'été 2005 visaient l'amélioration de la qualité des services rendus par l'Etat mais aussi des économies budgétaires que la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) estimait, dans un bilan de mai 2007, à 8,3 Md€ sur la période 2007-2009. Cette démarche a présenté des caractéristiques novatrices : une structure administrative dédiée, la DGME ; un cadre méthodologique rigoureux commun à tous les ministères ; des procédures associant étroitement l'ensemble des ministères ; une grande transparence des travaux avec notamment la publication de presque tous les rapports.

Le champ couvert est cependant resté limité à des dépenses de l'Etat et d'opérateurs représentant environ 15 % des dépenses publiques. Surtout, si quelques grands thèmes comme l'achat public ou les aides aux entreprises ont été traités, le périmètre réel de la plupart des 130 audits était souvent très étroit, l'objectif étant de pouvoir prendre des décisions rapides plutôt que de traiter des sujets plus vastes pour lesquels les arbitrages sont plus difficiles. Par ailleurs, la méthode des audits se prêtait mieux à l'analyse du fonctionnement de l'Etat (organisation, outils de gestion...) qu'à celle des politiques publiques.

Les ministères n'ont pas pour autant toujours été fortement mobilisés et de nombreux audits traitaient de réformes déjà amorcées, de sujets à faible enjeu budgétaire ou en effectifs ou de thèmes très éloignés du cœur de l'activité du ministère. Une partie d'entre eux concernaient des questions habituellement traitées par les inspections et seule une minorité abordait des problématiques nouvelles.

Alors que la plupart des audits ont présenté des propositions d'amélioration qualitatives, un sur deux seulement a comporté des données quantitatives, dont certaines n'avaient qu'une valeur indicative. Les économies potentielles affichées (8,3 Md€) doivent donc être fortement relativisées. La moitié proviendrait de l'audit des aides aux entreprises qui ne comportait pas de plan d'action. Dans d'autres cas, les gains étaient prévus avant les audits, à défaut d'avoir été chiffrés. Enfin, les recommandations d'un audit à fort enjeu budgétaire (décharges des enseignants) qui avaient commencé d'être appliquées fin 2006 ont vu leur mise en œuvre interrompue sine die compte tenu de la sensibilité du sujet.

En mars 2007, la DGME dénombrait 90 audits disposant d'un plan d'action mais ces plans ne reprenaient qu'une partie des recommandations et leur suivi s'est interrompu au printemps 2007. L'annonce de la RGPP a en effet conduit à arrêter les programmes d'audits et à différer la mise en œuvre de plusieurs recommandations. Une partie des études réalisées et des recommandations qui en ont été tirées ont toutefois été reprises dans le cadre de la RGPP.

La modernisation des structures et des procédures découlant des audits est contrastée et reflète l'inégale implication des ministères. On recense quelques innovations majeures comme la création d'un opérateur national de paye (mais elle ne sera pas effective avant plusieurs années) ou la réforme des procédures d'achats ainsi que des réformes de moindre ampleur mais efficaces (frais de justice). La mise en œuvre de nombreux autres audits s'est heurtée à des résistances ou a été mise en attente en raison de la proximité de l'échéance présidentielle.

Bien que les parlementaires aient marqué leur intérêt par les nombreuses questions posées dans le cadre des débats sur les PLF 2007 et 2008 et deux rapports consacrés à ce sujet, les audits ont rarement bénéficié de la part de la direction du budget d'un traitement particulier lors des conférences et arbitrages budgétaires et d'un traçage dans les documents des projets de lois de finances.

Au total, si la démarche présentait des caractéristiques intéressantes, l'impact des audits de modernisation sur les dépenses publiques, qui avait été présenté comme une clef de l'assainissement des finances publiques, a été faible, sous réserve de la reprise de certaines de leurs conclusions dans le cadre de la RGPP.

B - La révision générale des politiques publiques

1 - Une démarche importante

La révision générale des politiques publiques (RGPP), inspirée d'une démarche suivie dans d'autres pays comme le Canada, constitue un processus de réforme ambitieux et innovant à plusieurs titres.

Le dispositif mis en œuvre a d'abord pour objectif de permettre la prise de décisions rapides au plus haut sommet de l'Etat puis d'en assurer le suivi. Il ne s'agissait pas d'évaluer ou de réévaluer toutes les politiques publiques en moins d'un an mais de faire remonter toutes les études déjà réalisées, y compris dans le cadre des audits de modernisation, et de les compléter en tant que de besoin pour permettre des arbitrages rapides.

Le champ des dépenses publiques couvert par la RGPP est vaste : environ 40 % des dépenses des APU. Elle porte sur environ les deux tiers du budget général de l'Etat (les charges de la dette, les pensions, les versements aux collectivités locales et à l'Union européenne et une partie des crédits de la Défense étant écartés), la moitié des dépenses des ASSO (les retraites étant retirées, pour être traitées avec le « rendez-vous de 2008 », de même que l'assurance chômage)⁷² et une partie des dépenses des ODAC. Toutes les catégories de dépenses (fonctionnement, interventions, prestations sociales, investissement) sont concernées.

La RGPP n'a pas seulement pour objet d'améliorer la gestion des politiques et services publics mais aussi de se prononcer sur leur légitimité à travers un examen des besoins à satisfaire, des objectifs visés, des moyens nécessaires et du meilleur partage des tâches entre public et privé. Elle doit pouvoir déboucher sur la suppression d'interventions ou de services publics, ou encore leur externalisation.

2 - Des décisions à compléter

Le conseil de modernisation a arrêté 332 mesures visant à améliorer la qualité du service rendu, simplifier des procédures administratives et accroître l'efficacité des politiques publiques. Leur portée immédiate est toutefois inégale puisqu'on y trouve aussi bien des décisions de « mettre à l'étude » un problème que des projets ambitieux et précis, comme le recentrage des aides au logement ou la réorganisation de certains ministères.

Cette longue liste de mesures a l'avantage de permettre une large mobilisation des fonctionnaires qui se retrouvent pour la plupart concernés par au moins une d'entre elles mais ne fait pas ressortir les réformes majeures, notamment celles qui auront un impact significatif en termes de maîtrise des dépenses publiques. La liste n'est en outre pas assortie de chiffrages, seul le montant total des économies cumulées attendues à l'horizon 2011 (7,7 Md€) étant affiché. Le budget pluriannuel devrait traduire ces économies mais leur estimation précise n'était pas disponible au début de juin 2008. Pour en chiffrer les conséquences budgétaires, il faudrait d'ailleurs que la nature exacte des décisions soit précisée. En outre, certaines d'entre elles supposent encore une concertation avec toutes les parties prenantes.

72) Le « taux de couverture » de 40 % est approximatif et constitue un majorant.

Cette économie de 7,7 Md€ concerne les dépenses de personnels de l'Etat pour 3,5 Md€ et les autres dépenses (frais de fonctionnement et interventions telles que les aides au logement, les aides aux entreprises ou les contrats de travail aidés) pour 4,2 Md€. Mais la moitié des économies sur les dépenses de personnels sera utilisée pour financer des mesures catégorielles en faveur des fonctionnaires et le gain net attendu de la RGPP est donc à ce stade d'environ 6,0 Md€, soit 0,3 % du PIB, en 2011, pour le moment sans échéancier précis. Or le programme de stabilité table sur une baisse des dépenses de deux points de PIB en 2012 par rapport à leur évolution tendancielle, à raison d'un demi-point par an, soit une économie de 10 Md€ par an pendant quatre ans, qui devrait être portée à 12 Md€ par an de 2010 à 2012 pour tenir compte du retard pris dans la réduction du déficit. Les mesures adoptées doivent donc être complétées, notamment dans le cadre de « l'agenda social » en cours.

II - Réformer des domaines essentiels

A - Les ressources humaines

La rémunération de leurs agents représente le quart des dépenses des administrations publiques (243 Md€ en 2007). La maîtrise de ces dépenses, dans le respect des conditions de travail des agents et de la qualité des services publics, est essentielle et suppose des réformes d'envergure.

1 - Les effectifs de l'Etat

Ne remplacer qu'un départ de fonctionnaires à la retraite sur deux est un des objectifs des mesures relatives à l'organisation des services de l'Etat prises dans le cadre de la RGPP.

Les prévisions de départ en retraite des agents civils et militaires de l'Etat sont relativement incertaines mais, avec une marge d'erreur de 10 %, on peut s'attendre à 68 000 départs chaque année (en effectifs physiques, soit 2,8 % des personnels de l'Etat) d'ici 2011⁷³. Au-delà de 2011, les flux de départs seront moins importants et il est donc très important de saisir cette occasion de réformer l'Etat.

Compte tenu des niveaux moyens de rémunération des agents partants et entrants, l'économie brute attendue est de 3,5 Md€ à l'horizon 2011 mais le gouvernement s'est engagé, on l'a rappelé, à en utiliser la

73) Les enseignants comptant pour la moitié.

moitié sous forme d'avantages catégoriels de formes diverses (primes à la mobilité...). Le gain net pour les finances publiques serait donc limité à 1,8 Md€ en 2011. Encore faut-il que les suppressions de postes dans les ministères ne soient pas compensées par des créations dans des opérateurs non couverts par la RGPP ou par la sous-traitance de certaines fonctions à des entreprises pour un coût plus élevé. Pour ce qui concerne les opérateurs, le vote d'un plafond d'emplois pour l'ensemble d'entre eux en LFI à partir de 2009 limite ce risque mais il convient d'améliorer le recensement et le suivi de ces emplois.

En outre, les départs en retraite n'auront pas lieu nécessairement dans les services où les besoins en personnel diminuent. La réorganisation des services initiée par la RGPP ne produira d'économies budgétaires que si elle se traduit par d'importants mouvements de personnels entre ministères, fonctions et zones géographiques, ce qui suppose un accroissement significatif de la mobilité des fonctionnaires. Le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique vise à faciliter ces mouvements. Il prévoit surtout des droits nouveaux pour les fonctionnaires (à la mobilité, à la formation et à la réinsertion...) et des incitations monétaires en faveur de la mobilité ou des départs.

Un suivi précis devra être mis en place pour en limiter effectivement le coût à la moitié des économies brutes permises par le non remplacement d'un agent sur deux.

Si le gain net du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux peut être estimé à 1,8 Md€, il existe des risques de montée en charge de mesures comme l'instauration d'un droit individuel à la formation dans la fonction publique. S'ajoutant aux dispositifs actuels de formation, ce nouveau droit pourrait, si l'ensemble des agents en demandait le bénéfice, représenter à terme une charge de 5,5 Md€ par an dont environ la moitié pour les fonctionnaires de l'Etat.

Des réformes encore plus ambitieuses seront donc nécessaires, notamment pour mettre en œuvre le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique.

2 - Les collectivités territoriales

Les dépenses de personnel des collectivités locales forment le tiers de leurs dépenses de fonctionnement ; elles sont passées de moins de 30 Md€ en 1998 à près de 45 en 2007. Chaque année, leur croissance a été d'entre 4 et 6 %. Elle pourrait atteindre 8 % en 2008, après 9,5 en 2007. Elle résulte, pour partie, de l'augmentation des effectifs : ils étaient de 1,6 million en 1995 ; début 2006, ils atteignaient 1,8 million.

Les années 2006 à 2008 comportent toutefois un élément exceptionnel, les transferts d'agents de l'Etat impliqués par les transferts de compétences prévus par « l'acte II » de la décentralisation de 2004⁷⁴. Selon les estimations de certains établissements de prêts aux collectivités, l'évolution des frais des personnels locaux, hors transferts, aurait atteint 5 % en 2007 et pourrait progresser de 4,5 % en 2008.

La problématique des dépenses locales de personnel se présente très différemment selon la catégorie de collectivités et selon leur taille (l'annexe V développe ces différences) mais quelques orientations générales peuvent être formulées.

L'optimisation de la dépense locale de personnel est nécessaire et possible à partir de deux mouvements de réforme. L'un concerne des mesures de portée générale et relève de la responsabilité de l'Etat ; le livre blanc d'avril 2008 sur l'avenir de la fonction publique en propose une liste. L'autre est propre à chaque collectivité. Ces deux mouvements doivent converger.

a) La responsabilité des collectivités

La carte territoriale impose ses contraintes. La dispersion des employeurs locaux, dont certains sont très petits, et la multiplicité de leurs niveaux engendrent des coûts structurels et de personnels. Les communes et leurs groupements n'en pourraient pas moins éviter davantage ou supprimer des doublons coûteux.

Les politiques et les coûts salariaux sont partiellement fixés par l'Etat qui détermine les statuts, les carrières, les indices et les augmentations de la valeur du point, mais les collectivités usent souvent à la hausse de toutes les marges de rémunération envers leurs agents.

Cependant, les collectivités disposent dès à présent de marges de gestion significatives, pour atteindre un meilleur service rendu sans alourdir les coûts de personnel. En effet, leurs politiques de recrutement sont libres. Les travaux des chambres régionales des comptes montrent une grande diversité des pratiques en ce domaine, depuis la recherche constante de l'économie des moyens en personnel face à l'évolution des missions, jusqu'à un accompagnement mécanique par des emplois supplémentaires de toute offre nouvelle de service ou d'équipement publics.

74) 76 000 agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges et lycées ont rejoint en 2007 et 2008 les départements et les régions ; 19 000 agents des directions départementales de l'équipement, en charge de la voirie, auront rejoint les départements.

L'attention du conseil d'orientation des finances publiques ou de la conférence nationale des exécutifs pourrait ainsi se porter sur deux points.

- Les démarches de performance.

Les mandats issus des élections de 2008 dans les communes, les intercommunalités et les départements offrent une perspective budgétaire pluriannuelle pour lancer des démarches, progressives et localement concertées, de performance et de productivité bien que celles-ci ne se présentent pas dans les mêmes termes selon les différents services.

Même dans les collectivités importantes⁷⁵, il est rare que le contrôle de gestion conduise à déterminer, service par service, année après année, les économies possibles, de personnel, notamment ; les économies à déduire d'un plan pluriannuel d'adéquation des nombres et catégories d'emplois aux besoins des politiques locales et de leurs fonctions support ; les possibilités offertes par des réformes de structure ou de procédure, ou simplement par des redéploiements de personnels, reposant sur une meilleure gestion de la ressource humaine, des bilans de compétence et des plans de formation individuels.

C'est dans les toutes prochaines années qu'il convient d'agir, profitant du départ à la retraite du tiers des agents.

- La fixation d'objectifs pluriannuels pour les dépenses de personnel.

Il est sans doute inopérant d'afficher des taux d'évolution globaux de la dépense publique locale ; en revanche il serait opportun de retenir des objectifs tendanciels pour les dépenses de personnel, mieux maîtrisables par les collectivités. D'abord pourrait être visée selon un rythme à définir, par type de collectivités⁷⁶, la stabilité globale des effectifs locaux, hors mouvements de transferts de compétence ; ensuite et en plusieurs années, le retour à la stabilité des dépenses de personnel, en euros constants devrait être atteint ; des gains de productivité devraient alors être obtenus à hauteur du GVT et les nouveaux services financeraient leurs personnels par redéploiements ou réformes de structure. Une telle évaluation ne pouvant intervenir que par paliers, son impact sur les finances publiques ne peut être que très progressif.

75) Où ont été fréquemment introduits des tableaux de bord de gestion, y compris prévisionnels, des ressources humaines.

76) Régions, départements, communes et groupements.

b) La responsabilité de l'Etat

Le pilotage de la fonction publique territoriale suppose que les employeurs disposent de davantage de liberté de gestion, ainsi que d'une plus grande fluidité du marché territorial de l'emploi public, entre collectivités et niveaux de collectivités, avec l'Etat et la fonction publique hospitalière. La maîtrise de la dépense de personnel passe en effet par la mobilité qui restera locale pour les agents de catégorie C. Les possibilités de mobilité sont particulièrement importantes lors des transferts de compétence. Aucun élément statutaire ne devrait y faire obstacle.

L'évolution annoncée d'une gestion par corps à une gestion par métiers pourrait accroître la liberté de gestion des employeurs locaux. La loi de 2007 sur la fonction publique territoriale et le projet de loi du printemps 2008 sur la mobilité dans les fonctions publiques donnent ou prévoient des éléments de souplesse pour adapter l'emploi local aux besoins.

B - Le secteur social

Si elle répond aux besoins de la société dans les domaines les plus prioritaires, la forte croissance des dépenses de sécurité sociale rend nécessaire la mise en œuvre de mesures de maîtrise renforcées, sauf à relever continuellement les prélèvements obligatoires. En outre, les besoins en matière de protection sociale évoluant très différemment d'un domaine à l'autre, le pilotage des finances sociales doit être global. Dans son rapport sur la sécurité sociale, la Cour formule chaque année des recommandations en ce sens.

Les problèmes de financement de la *branche retraite* doivent faire l'objet de mesures à court et à long terme et les rendez-vous quadriennaux explicitement prévus en 2008, 2012 et 2016 par la loi de 2003 ne devraient pas se traduire par l'absence de toute adaptation dans l'intervalle. Bien au contraire, un ajustement continu doit être enclenché entre ces rendez vous pour éviter que les déficits n'atteignent une ampleur qui rend leur solution difficile.

A cet égard, le champ des avantages familiaux de retraite constitue un terrain d'action nécessaire. L'importance des montants en cause (14,4 Md€ en 2006), les problèmes d'équité qu'ils posent et les critiques récurrentes faites par la Cour sur certains d'entre eux justifient une action de réforme continue. C'est le cas notamment pour les majorations de pensions dont elle a demandé à plusieurs reprises qu'elles soient forfaitisées ou plafonnées et soumises à l'impôt sur le revenu.

Pour le long terme, d'une part la loi de 2003 affirme le maintien d'ici 2020 de la stabilité du rapport atteint en 2003 entre la durée d'assurance et l'espérance de vie à la retraite, d'autre part son exposé des motifs, sans exclure des augmentations de cotisation vieillesse, précise que l'équilibre du régime général « repose sur le redéploiement du financement bénéficiant aujourd'hui à d'autres branches de la protection sociale, en l'occurrence l'assurance chômage dans l'hypothèse d'une amélioration notable de la situation de l'emploi » qui reste à confirmer dans les mois qui viennent.

Pour la *branche maladie*, le bilan de la réforme de 2004 est décevant. Plusieurs mesures sur lesquelles reposaient le succès du plan n'ont pas été au rendez-vous : le report du dossier médical personnel, qui avait été indûment présenté comme devant permettre une économie de 5 Md€, en est la plus symbolique. D'autres suscitent encore de nombreuses interrogations.

C'est le cas de la tarification à l'activité des hôpitaux qui est appliquée depuis cette année à 100 % mais dont la Cour a souligné qu'elle comporte des risques d'inflation des dépenses en l'absence d'une réorganisation ou d'une restructuration importantes des établissements hospitaliers. Une enquête, dont il sera rendu compte dans son prochain rapport sur la sécurité sociale, montre que ses recommandations n'ont pas été suivies : les efforts de restructuration ont été insuffisants et ne permettent pas d'assainir durablement leur situation financière. Nombre d'établissements publics, en particulier presque tous les CHU, voient toujours leur déficit croître et font ainsi planer un risque de dérapage des dépenses hospitalières au cours des prochaines années.

En matière de soins de ville, la Cour a observé l'an dernier que la délégation aux partenaires conventionnels d'un nombre croissant de décisions a eu pour conséquence de faire prévaloir, en toutes circonstances, les préoccupations tarifaires des praticiens sur l'organisation et l'amélioration du système de soins. Aucune mesure n'est venue corriger cette situation. D'une façon générale, là où elle préconise des mesures désincitatives, qui agissent sur les comportements tout en étant source d'économies, le choix a plutôt été fait jusqu'ici de privilégier des mesures incitatives qui impliquent des dépenses supplémentaires. C'est le cas notamment de l'installation des médecins dans les zones à sur-densité et à sous-densité de professionnels de la santé. L'enjeu est d'autant plus important que ce déséquilibre se double dans certaines spécialités d'un quasi monopole de fait des médecins à honoraires libres.

Par ailleurs, compte tenu de leur poids croissant dans les dépenses d'assurance maladie, la réforme du régime des affections de longue durée, jusqu'ici différée, revêt une importance majeure. Les travaux

publiés par la haute autorité de santé, le haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale fournissent les pistes de réflexion nécessaires (redéfinition des conditions d'accès et de sortie, modalités de remboursement...).

Au-delà même des mesures envisageables et envisagées, c'est donc la méthode qui doit être revue. L'année 2009 devrait voir aboutir deux réformes majeures, l'une relative à la mise en place des ARS, l'autre à l'hôpital. La première, en assurant un pilotage unifié au niveau régional, vise une meilleure organisation des soins de ville et de l'hôpital et le renforcement de leur coordination. La seconde devrait permettre d'amplifier la restructuration du tissu hospitalier et donner plus de souplesse et de responsabilité aux gestionnaires. Les économies qui en sont attendues devraient faire l'objet d'une identification précise et d'un suivi annuel de façon à pouvoir mettre en œuvre les mesures correctrices qui s'imposeraient.

Pour la *branche famille*, la Cour a préconisé dans le passé que les crédits d'action sociale deviennent limitatifs. Elle constate que, si les caisses d'allocations familiales se sont vu assigner en 2007 des enveloppes fermées, le dispositif juridique en vigueur n'a pas été modifié. En ce qui concerne la garde des jeunes enfants, qui représente désormais près du quart du montant des prestations versées par la branche, elle a demandé que soit réexaminé le niveau de financement public tant au regard de la maîtrise et de la cohérence des dépenses que de l'équité. Elle analysera dans son rapport de septembre 2008 sur la sécurité sociale la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant instituée en 2004.

Pour ce qui concerne la *dépendance*, il conviendrait au moins, outre une simplification de l'organisation administrative, de mieux cibler les dépenses publiques, y compris fiscales, en fonction des besoins, c'est-à-dire vers les personnes les plus dépendantes et ayant les revenus les plus modestes.

Par ailleurs, comme pour les dépenses fiscales, la Cour a attiré l'attention sur les pertes de recettes occasionnées par les *niches sociales* résultant des divers dispositifs dont bénéficient les entreprises et qui viennent amputer l'assiette des cotisations sociales. Le coût en a été évalué entre 30 et 35 Md€. Deux mesures adoptées en LFSS 2008 relatives, l'une aux stock-options, l'autre aux indemnités de départ en retraite, ont amorcé un début de correction mais celle relative aux stock-options ne produira ses pleins effets au mieux qu'à partir de 2012 et selon un quantum très faible (2,5%) et celle concernant les indemnités de départ en retraite n'a pas été étendue aux indemnités de licenciement, ce qui peut conduire à un contournement de la mesure par les employeurs. Dans le

contexte de déficit structurel actuel, la poursuite du réexamen de la pertinence des niches sociales est nécessaire et doit conduire à la suppression de tout ou partie d'entre elles.

III - L'évaluation des politiques publiques

L'ampleur du rééquilibrage à réaliser est tel que les grandes opérations de réexamen de l'organisation des services et des politiques publiques ne peuvent suffire. Elles doivent s'accompagner d'une démarche permanente de performance et d'évaluation.

La Cour l'a montré dans son rapport de mai 2008 sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat, la démarche de performances mise en place par la LOLF n'a pas encore réellement développé son potentiel et les projets et rapports annuels de performance sont encore de qualité inégale et généralement très peu pris en compte dans la préparation du budget. Ils doivent être sensiblement améliorés et l'articulation avec la procédure budgétaire doit être assurée.

Le précédent rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques soulignait l'importance des progrès restant à réaliser en matière d'évaluation, ex-ante et ex-post, de l'efficience des organisations et de l'efficacité des politiques publiques. Les rapports qu'elle a publiés récemment montrent cependant l'absence de progrès sensibles de l'administration dans la plupart des domaines, ce qu'illustrent les quelques exemples suivants.

Dans une communication sur la politique de la ville (4 Md€ en 2006) à la Commission des finances du Sénat, elle note que, malgré une amélioration du cadre d'analyse, l'efficience et l'efficacité de cette politique restent incertaines. Dans un rapport thématique sur les grands chantiers culturels (2 Md€), elle note que leur choix est discutable et que leur programmation souffre d'une sous-estimation des coûts et de changements fréquents. Dans une communication sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts (81 Md€ en 2007), elle recommande d'améliorer la mesure des coûts et de la qualité des services rendus et d'étendre la démarche de performance à la mesure de leur efficacité socio-économique.

Au cours de ces dernières années, plusieurs rapports de la Cour ont mis en évidence le manque d'évaluation et, lorsqu'elles sont évaluées, la faible efficacité, souvent en raison d'un ciblage insatisfaisant, des aides des collectivités territoriales au développement économique (6 Md€ en 2004) et des mesures de la politique de l'emploi : allègements de cotisations sociales (estimés à plus de 30 Md€ en 2008), prime pour

l'emploi (4 Md€ en 2007). En outre, les résultats des éventuelles évaluations ne sont que peu souvent pris en compte dans les décisions, ce qui est aussi noté dans le rapport public annuel de 2008 à propos de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat. Les effectifs affectés à cette gestion pourraient être réduits de 40 % mais les décisions nécessaires n'ont pas été prises⁷⁷.

L'investissement public dans les transports constitue un exemple intéressant car l'évaluation y est pratiquée depuis longtemps et repose sur des méthodes relativement robustes mais la Cour observe souvent que les bilans socio-économiques et financiers de ces investissements ne sont pas établis ou sont de qualité insuffisante. Surtout, lorsqu'ils sont réalisés dans les règles de l'art, elle constate que leurs résultats ne sont pas pris en compte dans les décisions (cf. annexe VIII).

Cet exemple montre qu'il ne suffit pas de développer et d'utiliser des outils sophistiqués de mesure de l'efficacité des politiques publiques. Il faut que ces évaluations soient contre expertisées par des autorités indépendantes et mieux prises en compte. Les décisions peuvent certes prendre en considération des critères qui ne soient pas purement économiques mais leurs motifs devraient alors être davantage explicités.

Enfin, la Cour observe que les coûts pour les finances publiques de mesures importantes ne sont pas chiffrés (conséquences du Grenelle de l'environnement...) et que les gains font l'objet de chiffrages discutables (création du dossier médical personnel...) alors que des impacts majeurs sur les finances publiques en sont annoncés.

De son côté, la Cour contribue à l'évaluation des politiques publiques par ses rapports, comme ceux qui ont été cités précédemment. Ses deux derniers rapports publics thématiques ont ainsi été consacrés à des évaluations, de la réforme du système ferroviaire de 1997 pour le premier, et du plan cancer, pour le deuxième.

CONCLUSION

L'équilibre des comptes publics inscrit dans le programme de stabilité à l'horizon de 2012 repose sur la maîtrise des dépenses mais, en ce domaine, les objectifs des programmes précédents n'ont jamais été atteints. En outre, les économies tirées de certaines réformes récentes présentées comme essentielles, audits de modernisation de l'Etat de 2005-2007 et réforme de l'assurance maladie de 2004, n'ont pas été à la hauteur des espérances, même si de nombreuses mesures prises dans leur cadre ont contribué à ralentir les dépenses.

⁷⁷ Le principe d'une telle réforme a été annoncé dans le cadre de la RGPP mais son calendrier et ses modalités ne sont pas précisées.

La maîtrise des dépenses publiques implique d'abord la réduction ou la suppression des dépenses dont l'efficacité n'est pas avérée. Or les évaluations de politiques publiques sont encore insuffisantes et, lorsqu'elles existent et sont de bonne qualité, les décisions en tiennent encore trop peu souvent compte.

La démarche de révision générale des politiques publiques a été orientée vers la prise de décisions rapides. Couvrant environ 40 % des dépenses publiques et les domaines les plus variés, les décisions prises permettront d'utiles restructurations des services publics et une meilleure efficacité des interventions. Les économies affichées, qui restent à détailler, sont en revanche très en-deçà de ce qui serait nécessaire pour obtenir les 46 Md€ d'économies que suppose le programme de stabilité à l'horizon de 2012. De nouvelles mesures devront donc être décidées, notamment dans le cadre de « l'agenda social » du gouvernement.

En outre, les économies attendues sur les dépenses de personnel de l'Etat proviennent essentiellement du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et leur réalisation effective à la hauteur attendue suppose que diverses conditions soient réunies : absence de créations compensatoires de postes dans d'autres entités publiques ; redéploiements d'effectifs entre ministères, fonctions et zones géographiques. Des incitations à la mobilité viennent d'être décidées mais des réformes plus profondes de la gestion des personnels de l'Etat seront sans doute nécessaires. Elles le seront aussi pour les collectivités locales dont les dépenses de personnel ont connu au cours de ces dernières années une forte croissance alors que les transferts d'agents de l'Etat et les décisions de celui-ci en matière salariale en expliquent seulement une partie et que le programme de stabilité repose pour une part importante sur un fort ralentissement des dépenses locales.

Enfin, les principaux enjeux de la maîtrise des dépenses publiques à long terme se situent dans les dépenses de transfert et d'intervention et la Cour rappelle les réformes de fond qu'elle a préconisées, sur la base d'évaluations approfondies, notamment dans ses rapports sur la sécurité sociale et dans diverses communications adressées au Parlement.

Compte tenu de l'ampleur des déficits et des économies à réaliser pour atteindre l'équilibre des comptes publics, les mesures difficiles déjà prises, notamment dans le cadre de la RGPP, ne peuvent pas dispenser d'un effort accru sur l'ensemble des postes de dépenses.

Conclusion générale

La hausse du déficit observée en 2007 en France contraste avec la poursuite de sa réduction dans la plupart des pays européens, les autres pays de la zone euro étant désormais en moyenne à l'équilibre. Elle est de nature structurelle : une croissance des dépenses trop rapide s'est accompagnée d'importants allègements des impôts d'Etat et d'exonérations croissantes de charges sociales. Le déficit structurel (2,9 % du PIB) est au total bien plus élevé en France que dans les autres pays de la zone euro (0,2 %) à fin 2007. Nos marges de manœuvre budgétaires sont donc très faibles.

Pour 2008, le gouvernement prévoit que le ralentissement des dépenses publiques et la croissance des recettes, malgré les baisses d'impôts et de cotisations sociales, permettront une réduction du déficit des administrations publiques de 0,2 point de PIB. Cet objectif est modeste et, une fois de plus, l'effort structurel de réduction du déficit sera quasiment nul.

Or des risques non négligeables pèsent sur la réduction attendue du déficit d'ensemble en 2008 : la diminution du besoin de financement des collectivités locales est hypothétique ; la croissance des recettes fiscales de l'Etat pourrait être moindre que prévu à la suite du ralentissement de la croissance et ses dépenses pourraient ne pas respecter la norme fixée ; les dépenses de l'assurance maladie risquent une nouvelle fois de dépasser l'objectif annoncé. Pour que le déficit d'ensemble baisse comme prévu, il conviendrait au moins de ne prendre aucune décision nouvelle non gagée diminuant les recettes ou augmentant les dépenses.

L'objectif du programme de stabilité est de revenir à l'équilibre en 2012, mais sa réalisation repose sur des hypothèses ambitieuses : une croissance forte stimulée par les réformes structurelles de l'économie française ; une progression des dépenses publiques ramenée à 1,1 % par an, ce qui correspond à des économies annuelles de 10 Md€. L'effort à réaliser serait même de 12 Md€ par an de 2010 à 2012 pour rattraper le retard pris dans la réduction du déficit.

Pour les collectivités locales, l'effort escompté est plus important que pour les autres administrations publiques alors que l'Etat a peu de prise sur le rythme de leurs dépenses. Au total, ce programme tranche avec les scénarios plus prudents de nos partenaires.

Un retour rapide à l'équilibre est pourtant indispensable : si les perspectives démographiques à long terme de la France sont plus favorables que celles des autres pays européens, ce qui allège la pression future sur certaines dépenses, sa capacité à ramener durablement la dette publique au-dessous de 60 % du PIB est plus faible parce qu'elle part avec un déficit public structurel plus élevé.

Le poids de la dette publique représente déjà aujourd'hui, après 25 ans de déficit continu, plus de 47 000€ par actif occupé et la charge financière annuelle plus de 2000 €. L'ampleur du déficit actuel l'accroît mécaniquement d'année en année. Plusieurs pays d'Europe ont connu cette situation dans le passé et n'ont pu, pour certains d'entre eux, retrouver le contrôle de leurs finances publiques que par des efforts massifs et de longue haleine.

La mise en place d'une programmation pluriannuelle des finances publiques doit être l'occasion d'une prise de conscience collective des risques majeurs liés à l'accroissement continu de la dette et de l'impossibilité de continuer à financer des dépenses publiques qui sont aujourd'hui quasiment les plus lourdes d'Europe en reportant la charge sur les générations futures.

Liste des annexes

		Pages
Annexe I -	Le périmètre des administrations publiques.....	92
Annexe II -	Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques.....	93
Annexe III -	Déficit budgétaire et besoin de financement de l'Etat.....	95
Annexe IV -	Les comptes des administrations publiques et collectivités locales.....	96
Annexe V -	Les dépenses de personnel des collectivités locales : les contraintes et les choix de gestion.....	98
Annexe VI -	Comparaison des programmes de stabilité présentés fin 2007 par les principaux pays.....	102
Annexe VII -	Le budget triennal des dépenses de l'Etat.....	103
Annexe VIII -	L'évaluation des investissements publics de transport	104
Annexe IX -	La situation des finances publiques dans l'Union européenne.....	105

Annexe I – Le périmètre des administrations publiques

Les administrations publiques (APU) de la comptabilité nationale regroupent les organismes publics non financiers qui ont pour principale activité une production non marchande ou la redistribution des revenus et richesses. La majeure partie de leurs ressources est constituée de prélèvements obligatoires ou de subventions d'autres APU. Elles sont composées de quatre sous-secteurs qui forment le périmètre des finances publiques :

- *l'Etat stricto sensu* (29 % du total des dépenses des APU en 2006⁷⁸), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus;

- *les organismes divers d'administration centrale (ODAC)* (6 % des dépenses des APU). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'Etat. Leur définition est proche de celle des opérateurs de l'Etat. Ils comprennent la CADES et le fond de réserve des retraites ;

- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (45 % du total des dépenses des APU) 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 ;

- *les administrations publiques locales (APUL)* (20 % des dépenses des APU) comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Ces derniers 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.)⁷⁹.

78) Source : rapport sur les dépenses publiques et leur évolution ; PLF 2008.

79) 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

- *La capacité de financement (ou solde de financement) des APU*, correspond à peu de choses près au déficit public au sens du traité de Maastricht et au résultat du calcul suivant : recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement – investissements matériels + subventions d'investissement reçues – subventions d'investissement versées. Le besoin de financement des APU est l'opposé de leur capacité de financement et est égal, hors mouvements d'actifs, à la variation de la dette des APU au sens des comptes nationaux.

- *la dette brute des administrations publiques au sens des comptes nationaux* est la somme de leurs passifs, consolidée et en valeur de marché.

- *la dette publique au sens du traité de Maastricht* est la dette brute consolidée des administrations publiques en valeur nominale après déduction de certains passifs plus difficiles à estimer (dettes commerciales...).

- *Le solde stabilisant* correspond au solde (capacité de financement en comptabilité nationale) pour lequel le niveau de la dette publique par rapport au produit intérieur brut reste stable à un certain horizon, hors cessions d'actifs. Le déficit stabilisant la dette à l'horizon d'un an est égal au 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'impact de la conjoncture économique et, depuis 2004, celui des mesures exceptionnelles sur la capacité de financement des APU (cf. ci-dessous). Le solde structurel calculé par le gouvernement français ou l'OCDE ne tient pas compte des mesures exceptionnelles. En revanche, les recettes résultant d'une élasticité différente de un ne sont pas neutralisées dans le calcul de ce solde, alors que leur caractère structurel n'est pas établi.

- *L'effort structurel* retrace l'amélioration du solde structurel qui n'est imputable qu'à la maîtrise des dépenses, c'est-à-dire à une croissance des dépenses inférieures à celle du PIB potentiel, 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. Il fait ainsi ressortir plus nettement que le solde structurel la réalité des efforts de réduction du déficit public, notamment parce qu'il n'est pas affecté par des élasticités des recettes différentes de un.

- **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).

- **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). On peut aussi calculer des élasticités spécifiques à chaque prélèvement obligatoire.

- **La « croissance potentielle »** retrace l'évolution du PIB à utilisation inchangée des principaux facteurs de production (population active, 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. Elle est principalement déterminée par l'évolution de la population active et les gains de productivité du travail.

Annexe III - Déficit budgétaire et besoin de financement de l'Etat

Le besoin de financement de l'Etat en 2007 au sens de la comptabilité nationale (39,2 Md€) et donc son déficit au sens du Traité de Maastricht (38,9 Md€) sont supérieurs au déficit budgétaire (38,4 Md€ hors cessions d'actions EDF et 34,7 Md€ en les incluant).

L'écart entre 38,9 et 34,7 s'explique principalement par le solde net (4,6 Md€) des produits de cession des participations de l'Etat et des dotations en capital, non pris en compte dans le besoin de financement, avec notamment les ventes d'actions EDF pour 3,7 Md€.

Les corrections effectuées pour passer de la comptabilité budgétaire en encaissements / décaissements à la comptabilité nationale en droits constatés contribuent aussi, pour 2,7 Md€, à cet écart. En outre, le prélèvement de l'Etat sur la COFACE n'est retenu qu'à hauteur de 1,6 Md€ dans le calcul du besoin de financement en comptabilité nationale, soit le montant du bénéfice dégagé par la COFACE, contre 2,9 Md€ en comptabilité budgétaire.

Inversement, l'abandon de créances du régime général sur l'Etat est considéré dans les comptes nationaux comme un transfert du régime général en faveur de l'Etat qui réduit son besoin de financement de 5,1 Md€ alors qu'il n'est pas enregistré en comptabilité budgétaire. Le besoin de financement des ASSO est accru d'autant en comptabilité nationale mais les ASSO bénéficient de l'abandon des créances de la caisse de la dette publique pour un même montant si bien que leur besoin de financement n'est globalement pas affecté par cette opération. Les ODAC, auxquels appartient la caisse de la dette publique, voient leur besoin de financement augmenter de 5,1 Md€ du fait de l'abandon de leurs créances sur le régime général (billets de trésorerie émis par l'ACOSS). Au total, le besoin de financement des APU n'est pas affecté par ces opérations.

Le mode de comptabilisation des dépenses d'équipement militaire dans les comptes nationaux conduit à retenir un montant inférieur de 2,0 Md€ à celui qui figure en comptabilité budgétaire.

Un grand nombre d'autres opérations de moindre importance contribuent à expliquer l'écart entre les résultats en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale.

Annexe IV - Les comptes des administrations publiques et collectivités locales

1) Les différences entre les comptes de l'INSEE et de la DGCP

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 raison de différences de périmètres et de règles de comptabilisation.

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 » et « Premières tendances » publiés par la DGCP comprend les régions, départements et communes, ainsi que les groupements de communes à fiscalité propre⁸⁰. 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).

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

2) Les comptes des collectivités locales agrégés par la DGCP

Il s'agit des comptes des communes, départements, régions et groupements de communes à fiscalité propre, budgets annexes non compris, sans les ressources fiscales transférées des groupements aux communes (en recettes pour les communes et en dépenses pour les groupement) mais sans élimination pour autant de tous les doubles comptes, notamment entre communes et EPCI.

Compte synthétique des collectivités locales

Total collectivités locales (Md€)	2006	2007	Variation (%)
Charges de fonctionnement (1)	124,2	132,3	6,5
Produits de fonctionnement (2)	153,4	161,3	5,2
Autofinancement (3 = 2 – 1)	29,1	29,0	N.S.
Emplois de la section d'investissement (4)	63,2	67,2	6,3
Dont : remboursement d'emprunts	12,4	11,2	- 9,7
Ressources d'investissement hors emprunt (5)	18,7	20,5	10,7
Solde avant nouveaux emprunts (3 + 5 – 4)	- 15,4	- 17,7	N.S.

Source : DGCP ; Cour des comptes.

Annexe V - Les dépenses de personnel des collectivités territoriales : les contraintes et les choix de gestion

a) Des dépenses de personnel et des recrutements en forte augmentation

Les dépenses de personnel des collectivités locales forment le tiers de leurs dépenses de fonctionnement ; elles sont passées de moins de 30 Md€ en 1998 à près de 45 en 2007. Chaque année, la croissance a été d'entre 4 et 6 %. Elle pourrait être de 8 % en 2008, après 9,5 en 2007. Pour les régions, elle a été de 26,5 % en 2006 puis de 105 % en 2007 ; pour les départements, de respectivement 8,0 et 18,6 % ; pour les communes de respectivement 3,9 et 4,8 % ; pour les groupements de communes de 10,2 et 9,0 %.

Les effectifs des collectivités continuent de s'accroître : ils étaient de 1,6 millions en 1995. Début 2006, ils atteignaient 1,8 million, dont 1,2 dans les communes, 0,2 dans les organismes intercommunaux, et 0,3 dans les départements. Ils augmentent, en moyenne période depuis 2000, d'environ 2 % par an. Les intentions d'embauche s'établissaient, début 2008, à un niveau élevé. Sur la longue période, l'augmentation la plus importante reste celle du niveau communal (1,1 million d'agents en 2004 au lieu de 0,75 en 1983) et intercommunal (0,3 contre 0,11 sur la même période) ; entre 2006 et 2008, elle est très sensible pour les départements et les régions. Encore les agents employés par les structures périphériques des collectivités, sociétés d'économie mixte et associations subventionnées, ne sont-ils pas décomptés.

Les agents sont employés en majorité dans trois fonctions : les interventions techniques (27 %), les prestations sociales et culturelles (26 %), l'éducation, l'enfance et la jeunesse (21 %). Les fonctions support représentent 14 %, les missions régaliennes 6 %, les politiques d'aménagement et de développement, 4 %. La demande sociale en personnels territoriaux est accentuée dans les domaines sociaux, éducatifs et de l'enfance ; elle y vient en accompagnement inéluctable des investissements réalisés : écoles, maisons de retraites, de foyers, d'établissements sociaux et médico-sociaux...

Les années 2006 à 2008 comportent un élément exceptionnel, les transferts d'agents de l'Etat, impliqués par ceux de compétences prévus par « l'acte II » de la décentralisation de 2004 : 76 000 agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges et lycées ont rejoint en 2007 et 2008 les départements et les régions ; en outre 19 000 agents des directions départementales de l'équipement, en charge de la voirie auront rejoint les départements.

Selon les estimations de certains établissements de prêts aux collectivités, l'évolution des frais des personnels locaux, hors transferts, aurait atteint 5 % en 2007 et pourrait progresser de 4,5 % en 2008.

b) Contraintes et degrés de liberté de la gestion des collectivités

Les collectivités sont responsables de la plupart des services publics territoriaux, dans des conditions souvent fixées par la loi, avec des contraintes de normes techniques, sanitaires et environnementales qui s'accroissent ; les transferts de compétence les conduisent à prendre en charge de nouveaux services, avec souvent des équipements qu'elles souhaitent remettre à niveau et réhabiliter, et de nouveaux agents.

Elles n'ont pas la maîtrise de leurs politiques et coûts salariaux. Elles appliquent des statuts définis par l'Etat et la politique générale de rémunérations (et de pensions), comme les revalorisations périodiques d'ensemble (point d'indice), leur échappent. Le principe est celui de la parité avec la fonction publique d'Etat. Les carrières se font principalement à l'ancienneté, et la fonction publique locale est vieillissante. En période de maîtrise générale de la dépense, ce sont les traitements des échelons indiciaires les plus bas, ceux de la catégorie C, qui sont les mieux revalorisés par l'Etat. Or cette catégorie forme plus des trois quarts des agents publics locaux, (moins du tiers pour l'Etat).

Les administrations locales disposent pour autant, et d'une marge de décision sur les rémunérations, dans les déroulements de carrières et indemnisations individuels, et d'une grande liberté dans le recrutement et l'affectation des agents.

- Leur politique de rémunération, est, de longue date, de faire profiter leurs agents des temps d'avancement à l'ancienneté les plus brefs et des régimes d'indemnisations accessoires les plus favorables. Ces éléments expliquent que, sur les marchés territoriaux de l'emploi, les agents des collectivités soient, pour ceux de catégorie C, sensiblement mieux rémunérés que ceux du secteur privé, qui ne connaissent pas la même garantie de l'emploi. L'alignement sur les conditions plus favorables avait été observé lors des transferts de personnel impliqués par l'intercommunalité. Les conditions et effets du transfert des TOS de l'éducation et des agents de l'équipement paraissent le confirmer.

- La politique de recrutement et d'affectation des agents illustre la plus grande autonomie de la gestion locale⁸¹, qui est incomparable à celle dont jouissent les administrations déconcentrées de l'Etat.

c) Dans la dynamique de l'emploi local, chaque cas est d'espèce.

Certaines collectivités ont une approche économe et efficiente de la gestion de leur ressource humaine et limitent en conséquence le recours à l'impôt et à l'emprunt.

D'autres se situent dans une « perspective d'offre » accrue, qualitative et quantitative, de services à la population, sans que cette offre donne toujours lieu à une analyse préalable des coûts induits en personnel, ce qui peut se révéler à moyen terme coûteux.

Ces mouvements d'embauche, sont perçus comme étant favorables, à l'emploi et à l'économie locale. Ils participent ainsi d'objectifs territoriaux. La tentation d'agir sur le marché de l'emploi est parfois explicite, elle peut-être massive en outre-mer. Elle a été encouragée par l'Etat, à travers toutes les formes d'emploi aidé ; ces développements de l'embauche ont été considérés, jusqu'en 2008, comme compatibles avec les situations financières, globalement équilibrées, alors que le contribuable local n'est que partiellement sollicité, en raison de l'importance des dotations, des dégrèvements et exonérations, et des impôts nationaux partagés avec l'Etat.

d) La dispersion et la multiplicité des niveaux d'employeurs jouent aussi comme facteur d'alourdissement des dépenses de personnel

La politique de l'offre, génératrice de frais de personnels, s'explique également par la concurrence de plusieurs niveaux d'administrations territoriales, sans compter celle de l'Etat : les travaux des juridictions financières sur l'intercommunalité, qui se poursuivent en 2008, ont montré que la généralisation d'un double niveau d'administration des services publics de proximité avait pu s'accompagner d'un surcroît de personnel, rémanent dans les communes, émergeant dans les intercommunalités.

81) Le rapport précédent, page 94, insistait sur l'importance d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) qui est, comme au sein des services de l'Etat, et en dépit des objectifs affichés depuis maintenant des années, très inégalement développée selon les collectivités, y compris celles importantes.

Le grand ou trop grand nombre de collectivités, à chaque niveau d'administrations, génère des surcoûts structurels de personnels, sans économies d'échelle. 31 000 communes occupent moins de 5 agents chacune. Nombre de services départementaux peinent à avoir la taille critique pour exercer toutes les compétences dévolues par les textes, mais doivent consacrer à chacune un nombre minimal d'agents.

Pour ces raisons, la situation reste dans les collectivités, en 2007 et 2008, différente de celle de l'Etat qui a décidé de ne pas remplacer un agent sur deux partant à la retraite. Les collectivités embauchent davantage et l'évolution des dépenses locales de personnel apparaît peu compatible avec la maîtrise d'ensemble des coûts de fonctionnement des administrations publiques.

Annexe VI - Comparaison des programmes de stabilité présentés fin 2007 par les principaux pays

Comme la France, tous les pays de l'Union ont présenté une actualisation de leur programme de stabilité en décembre 2007 ou janvier 2008.

Principales caractéristiques des programmes établis fin 2007

	Hypothèse croissance 2009-2010 (moyenne)	Dépenses APU en % du PIB en 2007 et 2010	Solde APU en % du PIB 2007 et 2010	Dette APU en % du PIB 2007 et 2010	Appréciation du risque à long terme par la Commission
France*	2,5 %	53,2 / 51,2	-2,4 / -1,2	64,2 / 61,9	Moyen
Allemagne	1 ½ %	44 / 42	0 / 0,5	65 / 59,5	Moyen
Italie	1,6 %	48,6 / 47,3	-2,4 / -0,7	105 / 98,5	Moyen
Espagne	3,1 %	39,0 / 39,1	1,8 / 1,2	36,2 / 30	Moyen
Belgique	2 %	48,9 / 48,3	-0,2 / 0,7	84,9 / 74,7	Moyen
Pays-Bas	1 ¾	46,3 / 46,5	-0,4 / 0,7	46,8 / 41,2	Bas
Royaume- Uni	2 ½ %	40,6 / 40,4	-2,9 / -2,1	43,9 / 45,2	Moyen
Suède	2,3	51,2 / 48,9	2,9 / 3,6	39,7 / 24,5	Bas

* Scénario bas pour la France

Annexe VII – Le budget triennal des dépenses de l'Etat

Le budget triennal des dépenses de l'Etat en cours d'élaboration pour 2009 à 2011 présente, à ce stade, les caractéristiques suivantes.

- Il est structurée par mission au sens de la LOLF et se veut « ferme » pour les deux premiers exercices et révisable pour le troisième (dans le respect d'un plafond global de dépenses). Le budget 2009-2011 serait revu en 2010 pour d'éventuels ajustements au titre de 2011 ;

- Le plafond global de dépenses, défini pour trois ans, ne pourrait être révisé qu'en cas de modification de l'inflation prévisionnelle. Il porterait sur l'ensemble des crédits du budget général (y compris les charges de la dette et les pensions, mais hors remboursements et dégrèvements), les prélèvements sur recettes et certaines affectations de recettes à d'autres entités publiques décidées par l'Etat. Pour la période 2009-2011, il est prévu que la progression des dépenses sous plafond global ne dépasse pas l'inflation (« zéro volume ») ;

- Les plafonds par mission porteraient sur les crédits de paiement, les autorisations d'engagement et les effectifs exprimés en ETPT. Des plafonds par programme seraient également définis, mais à titre indicatif ;

- Selon un principe dit « d'auto-assurance » des gestionnaires, c'est à eux qu'il reviendrait de garantir le respect des plafonds par mission. Néanmoins, outre la possibilité ouverte d'une révision de ces plafonds lors du troisième exercice de la période de programmation, un ajustement des plafonds serait exceptionnellement possible pour couvrir des charges de grande ampleur, imprévisibles au moment de l'élaboration du budget pluriannuel et indépendantes du ministère ;

- La réforme est engagée sans modifier la LOLF. En l'état actuel du droit, elle ne remet pas en cause, compte tenu du principe d'annualité budgétaire (auquel la jurisprudence du Conseil constitutionnel a conféré valeur constitutionnelle), le dépôt et le vote chaque année d'un projet de loi de finances déterminant les ressources et les charges de l'Etat afférentes à l'année suivante.

Le calendrier et le vecteur juridique de la réforme restent à confirmer. Une première présentation des plafonds triennaux de dépenses par mission figurerait dans le rapport déposé par le Gouvernement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Le projet de loi de programmation des finances publiques et le budget triennal de l'Etat seraient ensuite transmis au Parlement pour être examiné avant le PLF 2009. Réserve faite d'une révision entre-temps de la Constitution, ce projet de loi serait juridiquement un projet de « loi de plan ».

Annexe VIII - L'évaluation des investissements publics de transport

Les investissements publics se différencient des investissements privés car leur utilité ne peut pas se ramener à leur bénéfice financier pour le maître d'ouvrage. Il convient de prendre en compte leur bénéfice socio-économique, à savoir la somme actualisée de tous leurs coûts et avantages, monétaires ou non (dommages environnementaux...), pour l'ensemble des agents concernés. Un investissement public est économiquement justifié si ce bénéfice socio-économique est positif, indépendamment de sa rentabilité financière pour le maître d'ouvrage⁸².

Si les méthodes d'évaluation des investissements peuvent encore être améliorées, leurs fondements économiques sont néanmoins plus sûrs que ceux de bien des évaluations de politiques publiques réalisées dans les autres administrations. Les bilans socio-économiques des infrastructures de transport, ex-ante et ex-post, constituent donc souvent un exemple de bonnes pratiques techniques en matière d'évaluation mais la Cour observe souvent qu'ils n'ont pas été établis ou sont de qualité insuffisante dans ce secteur où l'évaluation est pourtant habituelle.

Dans plusieurs rapports, elle a souligné les carences des études préalables à la construction de nombreuses autoroutes⁸³. Elle a aussi noté que les investissements d'Aéroport de Paris faisaient rarement l'objet d'évaluations socio-économiques et elle généralise cette observation dans un rapport de 2008 sur l'ensemble des aéroports⁸⁴.

Surtout, lorsque ces évaluations sont réalisées dans les règles de l'art, elle constate que leurs résultats ne sont pas pris en compte dans les décisions d'investissement. Dans un rapport public thématique de 2008 sur le réseau ferroviaire⁸⁵, elle observe que de nombreux investissements sont décidés alors que l'estimation de leur bénéfice socio-économique est négative et que les estimations ex-post sont généralement beaucoup moins bonnes. En outre, l'ambition des projets de construction de lignes nouvelles tranche avec les carences de la maintenance du réseau dont l'état se dégrade. Elle avait aussi noté dans ses rapports sur le réseau routier que l'entretien des routes était délaissé au profit de la construction d'autoroutes avec des conséquences inquiétantes sur l'état du réseau

82) Si celle-ci est insuffisante, des subventions sont nécessaires.

83) « La politique autoroutière française » ; 1999. Chapitres sur « la réforme de la politique autoroutière » du rapport public de 2003, sur « l'entretien du réseau routier national » de celui de 2001 et sur Aéroports de Paris de celui de 2003.

84) Rapport public thématique à paraître en 2008.

85) « Le réseau ferroviaire. Une réforme inachevée ; une stratégie incertaine », 2008.

Annexe IX - La situation des finances publiques dans l'Union européenne

Les tableaux suivants fournissent des comparaisons sur :

- les moyennes communautaires les plus usuelles (désormais zone euro à 15 et Union à 27) ;
- les données relatives à chaque Etat membre de la zone euro ;
- 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, Chypre et Malte (désormais entrés dans la zone euro), à avoir le plus récemment rejoint l'Union (sept autres des dix Etats entrés le 1^{er} mai 2004, la Bulgarie et la Roumanie entrées le 1^{er} janvier 2007), pour des raisons de commodité de lecture et de taille de tableaux, 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. Tous les Etats de l'UE apparaissent, toutefois, dans le tableau récapitulatif des données budgétaires 2007 (tableau 8).

Au sein de la zone euro, le poids relatif des PIB donne, pour 2007, le classement suivant : Allemagne (27,2 %), France (21,2 %), Italie (17,2 %), Espagne (11,8 %), Pays-Bas (6,3 %), Belgique (3,7 %), Autriche (3,1 %). Quatre autres Etats ont des PIB situés autour de 2 % de la somme des PIB de la zone euro (Grèce, Irlande, Finlande, Portugal), deux compris entre 0,5 % et 0,2 % (Luxembourg et Slovénie) et les deux plus petits Etats des PIB inférieurs à 0,1 % (Chypre et Malte). La somme des PIB des onze plus petites économies de la zone représente 22,6 % de la somme des PIB de la zone soit 107 % du PIB français.

Dans l'Union à 27, l'Allemagne, en 2007, a représenté 19,7 % de la somme des PIB, le Royaume-Uni 16,7 %, la France 15,3 %, l'Italie 12,5 %, l'Espagne 8,5 %, les Pays-Bas 4,5 %, les onze plus petits Etats de la zone euro 16,3 % et les douze derniers à avoir rejoint l'UE environ 7 %. La somme des PIB des Etats de la zone euro a représenté 72,2 % du total des PIB de l'UE.

Sources des données utilisées: Eurostat, communiqué du 18 avril 2008 ; Prévisions de printemps 2008 de la Commission européenne et de l'OCDE. Lorsque les données publiées par ces deux sources ne sont pas identiques, le montant retenu a été celui du communiqué d'Eurostat. Les dernières données publiées par l'INSEE, lorsqu'elles diffèrent, sont rappelées en bas des tableaux.

Tableau 1 – DEFICITS OU EXCEDENTS PUBLICS (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2003		2004		2005		2006		2007 (P)	
z. €(15)	-3,1	z. €(15)	-2,9	z. €(15)	-2,5	z. €(15)	-1,3	z. €(15)	-0,6
UE (27)	-3,1	UE (27)	-2,8	UE (27)	-2,4	UE (27)	-1,4	UE (27)	-0,9
Finlande	2,6	Finlande	2,4	Finlande	2,9	Finlande	4,1	Finlande	5,3
Lux.	0,5	Irlande	1,4	Irlande	1,6	Irlande	3,0	Chypre	3,3
Irlande	0,4	Belgique	0,0	Esp.	1,0	Esp.	1,8	Lux.	2,9
Belgique	0,0	Esp.	-0,3	Lux.	-0,1	Lux.	1,3	Esp.	2,2
Esp.	-0,2	Lux.	-1,2	PB	-0,3	PB	0,5	PB	0,4
Autr.	-1,4	PB	-1,7	Slovénie	-1,5	Belgique	0,3	Irlande	0,3
Slovénie	-2,7	Slovénie	-2,3	Autr.	-1,5	Chypre	-1,2	All.	0,0
Port.	-2,9	Port.	-3,4	Belgique	-2,3	Slovénie	-1,2	Slovénie	-0,1
PB	-3,1	Italie	-3,5	Chypre	-2,4	Autr.	-1,5	Belgique	-0,2
Italie	-3,5	France	-3,6	France	-2,9	All.	-1,6	Autr.	-0,5
All.	-4,0	Autr.	-3,7	Malte	-3,0	France	-2,4	Malte	-1,8
France	-4,1	All.	-3,8	All.	-3,4	Grèce	-2,6	Italie	-1,9
Grèce	-5,6	Chypre	-4,1	Italie	-4,2	Malte	-2,6	Port.	-2,6
Chypre	-6,5	Malte	-4,6	Grèce	-5,1	Italie	-3,4	France	-2,7
Malte	-9,8	Grèce	-7,4	Port.	-6,1	Port.	-3,9	Grèce	-2,8
DK	0,0	DK	1,9	DK	5,0	DK	4,8	DK	4,4
RU	-3,3	RU	-3,4	RU	-3,4	RU	-2,6	RU	-2,9
Suède	-0,9	Suède	0,8	Suède	2,2	Suède	2,3	Suède	3,5
Estonie	1,8	Estonie	1,6	Estonie	1,8	Estonie	3,4	Bulgarie	3,4
Bulgarie	0,0	Bulgarie	1,4	Bulgarie	1,8	Bulgarie	3,0	Estonie	2,8
Pologne	-6,3	Pologne	-5,7	Pologne	-4,3	Pologne	-3,8	Pologne	-2,0
Hongrie	-7,2	Hongrie	-6,5	Hongrie	-7,8	Hongrie	-9,2	Hongrie	-5,5

Source des données utilisées : Communiqué Eurostat n°54/2008 du 18 avril 2008.

Tableau 2 – SOLDES PRIMAIRES (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2003		2004		2005		2006		2007 (P)	
z. €(15)	0,2	z. €(15)	0,2	z. €(15)	0,4	z. €(15)	1,6	z. €(15)	2,3
UE (27)	-0,1	UE (27)	0,0	UE (27)	0,3	UE (27)	1,2	UE (27)	1,8
Belgique	5,3	Belgique	4,7	Finlande	4,4	Finlande	5,5	Finlande	6,8
Finlande	4,3	Finlande	3,9	Esp.	2,8	Belgique	4,3	Chypre	6,5
Esp.	2,1	Irlande	2,5	Irlande	2,7	Irlande	4,0	Esp.	3,8
Irlande	1,6	Esp.	1,7	PB	2,1	Esp.	3,4	Belgique	3,7
Italie	1,6	Italie	1,2	Belgique	1,9	PB	2,7	Italie	3,1
Autr.	1,6	PB	0,7	Autr.	1,4	Chypre	2,1	Lux.	3,1
Lux.	0,7	Slovénie	-0,5	Chypre	1,1	Lux.	1,5	All.	2,8
Port.	-0,2	Port.	-0,7	Malte	0,8	Grèce	1,4	PB	2,7
PB	-0,6	Chypre	-0,8	Italie	0,3	Italie	1,3	Autr.	2,2
Grèce	-0,7	Autr.	-0,9	Slovénie	0,1	Autr.	1,2	Malte	1,6
Slovénie	-0,7	France	-0,9	Lux.	0,1	All.	1,2	Irlande	1,2
All.	-1,1	All.	-1,0	France	-0,3	Malte	1,0	Grèce	1,2
France	-1,3	Malte	-1,0	All.	-0,6	Slovénie	0,2	Slovénie	1,2
Chypre	-3,1	Lux.	-1,1	Grèce	-0,8	France	0,2	Port.	0,2
Malte	-6,4	Grèce	-2,4	Port.	-3,5	Port.	-1,1	France	0,1
DK	2,6	DK	4,2	DK	6,8	DK	6,4	DK	5,9
RU	-1,4	RU	-1,5	RU	-1,3	RU	-0,5	RU	-0,7
Suède	1,1	Suède	2,4	Suède	3,9	Suède	4,0	Suède	5,3
Bulgarie	2,0	Bulgarie	3,2	Bulgarie	3,5	Bulgarie	4,4	Bulgarie	4,4
Estonie	2,0	Estonie	1,8	Estonie	1,9	Estonie	3,5	Estonie	3,0
Pologne	-3,3	Pologne	-2,9	Pologne	-1,5	Pologne	-1,1	Pologne	0,6
Hongrie	-3,1	Hongrie	-2,1	Hongrie	-3,7	Hongrie	-5,3	Hongrie	-1,4
Roumanie	0,1	Roumanie	0,2	Roumanie	-0,1	Roumanie	-1,4	Roumanie	-1,8

Source des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2008).

Tableau 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)

2003		2004		2005		2006		2007 (P)	
z. €(15)	-2,7	z. €(15)	-2,6	z. €(15)	-2,2	z. €(15)	-1,2	z. €(15)	-0,7
UE (27)	-2,7	UE (27)	-2,7	UE (27)	-2,2	UE (27)	-1,5	UE (27)	-1,0
Finlande	3,3	Finlande	2,9	Finlande	3,7	Finlande	4,2	Finlande	4,9
Lux.	1,2	Irlande	1,4	Irlande	1,3	Irlande	2,9	Chypre	3,5
Belgique	0,4	Belgique	-0,1	Esp.	1,2	Esp.	2,0	Lux.	2,8
Irlande	-0,1	Esp.	-0,2	PB	0,8	Lux.	1,4	Esp.	2,4
Esp.	-0,3	Lux.	-0,9	Lux.	0,4	PB	1,1	PB	0,3
Autr.	-0,6	PB	-0,9	Belgique	-0,2	Belgique	-0,6	Irlande	0,2
Slovénie	-1,9	Slovénie	-1,6	Autr.	-0,8	Chypre	-0,7	Belgique	-0,3
PB	-2,0	Port.	-2,8	Slovénie	-0,9	Slovénie	-1,3	All.	-0,3
Port.	-2,3	All.	-3,0	All.	-2,4	All.	-1,4	Slovénie	-0,7
All.	-3,3	Autr.	-3,1	Chypre	-2,8	Autr.	-1,4	Autr.	-1,0
Italie	-3,4	Italie	-3,5	France	-3,6	France	-2,7	Italie	-1,5
France	-4,0	Malte	-3,5	Malte	-3,8	Italie	-2,8	Port.	-2,2
Grèce	-5,9	France	-3,7	Italie	-4,5	Malte	-2,9	Malte	-2,4
Chypre	-6,4	Chypre	-3,8	Port.	-5,2	Port.	-3,2	France	-2,7
Malte	-9,3	Grèce	-8,0	Grèce	-5,7	Grèce	-3,7	Grèce	-3,3
DK	0,9	DK	2,5	DK	5,3	DK	4,1	DK	3,9
RU	-3,4	RU	-3,7	RU	-3,4	RU	-2,8	RU	-3,0
Suède	-0,2	Suède	0,7	Suède	1,9	Suède	1,5	Suède	2,8
Estonie	2,0	Estonie	1,6	Bulgarie	1,5	Bulgarie	2,5	Bulgarie	3,1
Bulgarie	0,0	Bulgarie	1,0	Estonie	1,2	Estonie	1,0	Estonie	1,3
Pologne	-5,9	Pologne	-5,9	Pologne	-4,2	Pologne	-4,0	Pologne	-2,5
Hongrie	-6,9	Hongrie	-6,6	Hongrie	-8,6	Hongrie	-9,7	Hongrie	-4,7

Source des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2008).

Tableau 4 –SOLDES "CORRIGES DES VARIATIONS CYCLIQUES" (CVC) calculés par l'OCDE
(en points de PIB) (classement au sein de la zone euro par taille de solde)

2003		2004		2005		2006		2007 (P)	
z. €(15)	-2,6	z. €(15)	-2,4	z. €(15)	-1,9	z. €(15)	-1,1	z. €(15)	-0,7
Finlande	3,1	Finlande	2,7	Finlande	3,1	Finlande	3,8	Finlande	4,6
Lux.	0,9	Irlande	1,3	Irlande	1,5	Irlande	2,7	Lux.	3,4
B	0,7	B	0,4	Esp.	1,1	Esp.	1,8	Esp.	2,1
Esp.	0,0	Esp.	0,0	PB	0,7	Lux.	1,7	Irlande	0,3
Irlande	0,0	Lux.	-0,7	Lux.	0,5	PB	1,2	PB	0,3
Autr.	-0,8	PB	-0,8	Autr.	-0,7	B	0,6	All.	-0,2
Port.	-2,6	All.	-2,8	B	-1,8	All.	-1,1	B	-0,3
PB	-2,7	Autr.	-2,9	All.	-2,1	Autr.	-1,2	Autr.	-0,7
France	-3,0	Port.	-2,9	France	-2,7	France	-2,3	Italie	-1,3
Italie	-3,2	Italie	-3,0	Italie	-3,6	Italie	-2,7	Port.	-1,6
All.	-3,4	France	-3,3	Port.	-5,1	Port.	-2,9	France	-2,9
Grèce	-5,9	Grèce	-7,7	Grèce	-5,7	Grèce	-3,3	Grèce	-3,5
DK	0,8	DK	2,7	DK	5,3	DK	4,1	DK	3,3
RU	-3,5	RU	-3,6	RU	-3,5	RU	-2,7	RU	-3,1
Suède	-0,5	Suède	1,1	Suède	2,2	Suède	1,7	Suède	3,0
Pologne	-5,2	Pologne	-5,4	Pologne	-4,1	Pologne	-4,1	Pologne	-2,8
Hongrie	-7,4	Hongrie	-6,9	Hongrie	-8,4	Hongrie	-1,0	Hongrie	-5,5
R.Tchèque	-5,5	R.Tchèque	-2,0	R.Tchèque	-3,4	R.Tchèque	-3,0	R.Tchèque	-2,4
Slovaquie	ND	Slovaquie	ND	Slovaquie	ND	Slovaquie	ND	Slovaquie	ND

(1) Sources des données utilisées : Prévisions de printemps 2008 de l'OCDE (Perspectives économiques de l'OCDE, n°83, tableau n°28 de l'annexe statistique).

(2) La Pologne, la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie sont les seuls Etats d'Europe centrale à être membres de l'OCDE.

(3) Il n'y a pas encore, à ce stade, de soldes CVC publiés pour la Slovaquie.

(4) Il n'y pas de données publiées pour les trois Etats participant à la zone euro non membres de l'OCDE (Slovénie, Chypre et Malte).

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

2003		2004		2005		2006		2007 (P)	
z. €(15)	69,1	z. €(15)	69,5	z. €(15)	70,1	z. €(15)	68,4	z. €(15)	66,4
UE (27)	61,7	UE (27)	62,1	UE (27)	62,6	UE (27)	61,2	UE (27)	58,7
Italie	104,3	Italie	103,8	Italie	105,8	Italie	106,5	Italie	104,0
Belgique	98,6	Grèce	98,6	Grèce	98,0	Grèce	95,3	Grèce	94,5
Grèce	97,9	Belgique	94,2	Belgique	92,1	Belgique	88,2	Belgique	84,9
Malte	69,3	Malte	72,6	Malte	70,4	All.	67,6	All.	65,0
Chypre	68,9	Chypre	70,2	Chypre	69,1	Chypre	64,8	France (1)	64,2
Autr.	64,6	All.	65,6	All.	67,8	Port.	64,7	Port.	63,6
All.	63,8	France (1)	64,9	France (1)	66,4	Malte	64,2	Malte	62,6
France (1)	62,9	Autr.	63,8	Port.	63,6	France (1)	63,6	Chypre	59,8
Port.	56,9	Port.	58,3	Autr.	63,5	Autr.	61,8	Autr.	59,1
PB	52,0	PB	52,4	PB	52,3	PB	47,9	PB	45,4
Esp.	48,7	Esp.	46,2	Esp.	43,0	Esp.	39,7	Esp.	36,2
Finlande	44,3	Finlande	44,1	Finlande	41,3	Finlande	39,2	Finlande	35,4
Irlande	31,1	Irlande	29,5	Slovénie	27,5	Slovénie	27,2	Irlande	25,4
Slovénie	27,9	Slovénie	27,6	Irlande	27,4	Irlande	25,1	Slovénie	24,1
Lux.	6,3	Lux.	6,3	Lux.	6,1	Lux.	6,6	Lux.	6,8
DK	45,8	DK	43,8	DK	36,4	DK	30,4	DK	26,0
RU	38,7	RU	40,4	RU	42,1	RU	43,1	RU	43,8
Suède	52,3	Suède	51,2	Suède	50,9	Suède	45,9	Suède	40,6
Estonie	5,5	Estonie	5,1	Estonie	4,5	Estonie	4,2	Estonie	3,4
Pologne	47,1	Pologne	45,7	Pologne	47,1	Pologne	47,6	Pologne	45,2
Hongrie	58,0	Hongrie	59,4	Hongrie	61,6	Hongrie	65,6	Hongrie	66,0

(1) Dernières données de l'INSEE (15/5/08) : 2007 : 63,9 ; mêmes données que ci-dessus pour les années antérieures.

Source des données utilisées : Communiqué Eurostat n°54/2008 du 18 avril 2008.

Tableau 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)

2003		2004		2005		2006		2007 (P)	
z. €(15)	3,3	z. €(15)	3,1	z. €(15)	2,9	z. €(15)	2,9	z. €(15)	3,0
UE (27)	3,0	UE (27)	2,8	UE (27)	2,7	UE (27)	2,6	UE (27)	2,7
Lux.	0,2	Lux.	0,2	Lux.	0,2	Lux.	0,2	Lux.	0,2
Irlande	1,2	Irlande	1,2	Irlande	1,1	Irlande	1,0	Irlande	0,9
Finlande	1,7	Finlande	1,6	Finlande	1,5	Finlande	1,4	Slovénie	1,3
Slovénie	2,0	Slovénie	1,7	Slovénie	1,6	Slovénie	1,4	Finlande	1,5
Esp.	2,3	Esp.	2,0	Esp.	1,8	Esp.	1,6	Esp.	1,6
PB	2,6	PB	2,5	PB	2,4	PB	2,2	PB	2,3
Port.	2,7	France	2,7	France	2,6	France	2,5	Autr.	2,7
France	2,8	Port.	2,7	Port.	2,6	Autr.	2,7	France	2,7
Autr.	2,9	All.	2,8	All.	2,8	All.	2,8	All.	2,8
All.	3,0	Autr.	2,8	Autr.	2,9	Port.	2,8	Port.	2,8
Chypre	3,4	Chypre	3,3	Chypre	3,5	Chypre	3,3	Chypre	3,2
Malte	3,4	Malte	3,7	Malte	3,7	Malte	3,5	Malte	3,4
Grèce	4,9	Belgique	4,7	Belgique	4,2	Belgique	4,0	Belgique	3,8
Italie	5,1	Italie	4,7	Grèce	4,4	Grèce	4,1	Grèce	4,1
Belgique	5,3	Grèce	5,0	Italie	4,5	Italie	4,6	Italie	5,0
DK	2,6	DK	2,3	DK	1,8	DK	1,6	DK	1,5
RU	2,0	RU	1,9	RU	2,1	RU	2,0	RU	2,2
Suède	2,0	Suède	1,6	Suède	1,6	Suède	1,7	Suède	1,8
Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,1
Pologne	3,0	Pologne	2,8	Pologne	2,8	Pologne	2,7	Pologne	2,6
Hongrie	4,0	Hongrie	4,4	Hongrie	4,1	Hongrie	3,9	Hongrie	4,1

Source des données utilisées : Commission européenne (prévisions de printemps 2008).

Tableau 7 – EMPRUNTS D'ETAT A 10 ANS : RENDEMENTS OBSERVES AU SEIN DE LA ZONE EURO

Année Ou mois	<i>Rendements moyens annuels</i>				<i>Rendements moyens mensuels de l'année 2007</i>											
	2004	2005	2006	2007	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	4,083	3,379	3,812	4,301	4,072	4,101	4,003	4,208	4,333	4,622	4,585	4,386	4,340	4,369	4,227	4,361
All.	4,049	3,361	3,792	4,230	4,028	4,052	3,952	4,156	4,292	4,583	4,516	4,303	4,242	4,293	4,100	4,243
Italie	4,241	3,542	4,068	4,486	4,251	4,273	4,189	4,377	4,501	4,788	4,772	4,598	4,532	4,555	4,422	4,570
Esp.	4,082	3,366	3,804	4,316	4,077	4,098	4,005	4,209	4,341	4,626	4,606	4,412	4,377	4,386	4,268	4,390
PB	4,096	3,364	3,797	4,291	4,051	4,076	3,978	4,190	4,324	4,616	4,581	4,386	4,348	4,379	4,214	4,346
B	4,141	3,408	3,829	4,335	4,072	4,107	4,013	4,220	4,354	4,644	4,612	4,435	4,415	4,424	4,291	4,431
Autr.	4,108	3,364	3,815	4,294	4,059	4,088	3,991	4,204	4,337	4,628	4,583	4,377	4,322	4,352	4,214	4,369
Finlande	4,118	3,325	3,795	4,293	4,056	4,079	3,981	4,196	4,330	4,625	4,584	4,387	4,342	4,376	4,217	4,346
Grèce	4,241	3,568	4,089	4,502	4,282	4,302	4,201	4,395	4,517	4,798	4,789	4,615	4,561	4,574	4,431	4,559
Irlande	4,192	3,392	3,791	NS	4,031	4,056	3,925	ND	ND	ND	ND	ND	ND	4,394	4,305	4,457
Port.	4,141	3,477	3,862	4,420	4,175	4,188	4,101	4,294	4,417	4,745	4,723	4,553	4,500	4,512	4,358	4,475

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

NB : pour l'Irlande, en l'absence de transaction, les données sont parfois inexistantes (ND). Calculer une moyenne annuelle devient alors non significatif (NS).

Tableau 8 – Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2007
(en points de PIB ou %) (suite du tableau page suivante)

Etats- membres (* = zone €)	Dette publique en baisse <i>en hausse</i>	excédent ou déficit public déficit	Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) <i>en hausse</i>	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou oblig. de refinancement)	solde structurel (Commission) déficit
					(A) / (B) (2)	
z. €(15)	66,4	-0,6	2,3	3,0	76,7	-0,7
UE (27)	58,7	-0,9	1,8	2,7	66,7	-1,0
Italie*	104,0	-1,9	3,1	5,0	62,0	-1,5
Grèce*	94,5	-2,8	1,2	4,1	29,3	-3,3
Belgique*	84,9	-0,2	3,7	3,8	97,4	-0,3
Hongrie	66,0	-5,5	-1,4	4,1	charges d'intérêts à refinancer	-4,7
Allemagne*	65,0	0,0	2,8	2,8	100,0	-0,3
France*	64,2 (3)	-2,7	0,1 (4)	2,7	3,7	-2,7
Portugal*	63,6	-2,6	0,2	2,8	7,1	-2,2
Malte*	62,6	-1,8	1,6	3,4	47,1	-2,4
Chypre*	59,8	3,3	6,5	3,2	203,1	3,5
Autriche*	59,1	-0,5	2,2	2,7	81,5	-1,0
Pays-Bas*	45,4	0,4	2,7	2,3	117,4	-0,3
Pologne	45,2	-2,0	0,6	2,6	23,1	-2,5
Royaume Uni	43,8	-2,9	-0,7	2,2	charges d'intérêts à refinancer	-3,0
Suède	40,6	3,5	5,3	1,8	331,3	2,8

Tableau 8 – suite du tableau

Etats-membres (* = zone €)	Dette publique en baisse en hausse	excédent ou déficit public déficit	Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) en hausse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou oblig. de refinancement) (A) / (B) (2)	solde structurel (Commission) déficit
Espagne*	36,2	2,2	3,8	1,6	237,5	2,4
Finlande*	35,4	5,3	6,8	1,5	453,3	4,9
Slovaquie	29,4	-2,2	-0,8	1,4	charges d'intérêts à refinancer	-2,6
Rép. Tchèque	28,7	-1,6	-0,4	1,2	charges d'intérêts à refinancer	-2,3
Danemark	26,0	4,4	5,9	1,5	294,4	3,9
Irlande*	25,4	0,3	1,2	0,9	133,3	0,2
Slovénie*	24,1	-0,1	1,2	1,3	92,3	-2,2
Bulgarie	18,2	3,4	4,4	1,0	440,0	3,1
Lithuanie	17,3	-1,2	-0,5	0,7	charges d'intérêts à refinancer	-1,4
Roumanie	13,0	-2,5	-1,8	0,7	charges d'intérêts à refinancer	-3,4
Lettonie	9,7	0,0	0,5	0,5	100,0	-1,4
Luxembourg*	6,8	2,9	3,1	0,2	1550,0	2,8
Estonie	3,4	2,8	3,0	0,1	3000,0	1,3
sources	Eurostat	Eurostat	Commission	Commission	Cour des comptes	Commission

(1) Sources utilisées : Eurostat (communiqué n° 54/2008 du 18/4/2008) et Commission (prévisions de printemps 2008).

(2) Ce ratio n'a de sens que s'il y a un excédent primaire ; dans l'hypothèse inverse (déficit primaire), les intérêts sont à refinancer.

(3) Le ratio d'endettement public publié le 15 mai par l'INSEE (63,9 points de PIB) ne modifie pas la place relative de la France.

(4) Ce ratio est dû à un phénomène d'arrondi, le déficit public (2,6704 points de PIB) étant moindre que les intérêts (2,7294 points) soit un écart de 0,059.

Tableau 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)

2003		2004		2005		2006		2007 (P)	
z. €(15)	48,1	z. €(15)	47,5	z. €(15)	47,4	z. €(15)	46,8	z. €(15)	46,3
UE (27)	47,2	UE (27)	46,7	UE (27)	46,9	UE (27)	46,3	UE (27)	45,8
France (1)	53,3	France (1)	53,2	France (1)	53,4	France (1)	52,7	France (1)	52,6
B	51,1	Autr.	52,6	B	51,8	Autr.	49,2	B	48,9
Autr.	50,7	Finlande	50,2	Finlande	50,4	Finlande	48,9	Italie	48,5
Finlande	49,9	B	49,2	Autr.	49,7	Italie	48,8	Autr.	48,2
All.	48,5	Italie	47,7	Italie	48,2	B	48,5	Finlande	47,5
Italie	48,3	All.	47,1	Port.	47,6	Port.	46,3	PB	45,9
Malte	47,8	Port.	46,5	All.	46,9	PB	46,1	Port.	45,8
PB	47,1	Slovénie	46,5	Slovénie	46,0	All.	45,4	Chypre	43,9
Slovénie	47,1	PB	46,1	PB	45,2	Slovénie	45,3	All.	43,9
Port.	45,5	Malte	45,8	Malte	45,0	Malte	43,9	Slovénie	43,3
Chypre	45,0	Grèce	45,4	Chypre	43,6	Chypre	43,6	Grèce	43,3
Grèce	44,9	Chypre	42,8	Grèce	43,1	Grèce	42,3	Malte	42,5
Lux.	41,8	Lux.	42,6	Lux.	41,8	Lux.	38,6	Esp.	38,8
Esp.	38,4	Esp.	38,9	Esp.	38,5	Esp.	38,6	Lux.	37,5
Irlande	33,4	Irlande	33,9	Irlande	33,8	Irlande	34,2	Irlande	36,4
DK	54,9	DK	54,6	DK	52,7	DK	51,2	DK	50,6
RU	42,0	RU	42,6	RU	44,0	RU	43,9	RU	43,7
Suède	56,7	Suède	55,6	Suède	55,2	Suède	54,3	Suède	52,6
Estonie	34,6	Estonie	34,1	Estonie	33,5	Estonie	33,0	Estonie	33,7
Lithuanie	33,2	Lithuanie	33,4	Lithuanie	33,6	Lithuanie	33,9	Lithuanie	35,6
Pologne	44,6	Pologne	42,6	Pologne	43,3	Pologne	43,8	Pologne	42,4
Hongrie	49,1	Hongrie	48,9	Hongrie	49,9	Hongrie	51,9	Hongrie	50,1

(1) Dernières données de l'INSEE (15/5/08) : 2007 : 52,4 ; mêmes données que ci-dessus pour les années antérieures.

Source des données utilisées : Communiqué Eurostat n°54/2008 du 18 avril 2008.

Tableau 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)

	2003		2004		2005		2006		2007 (P)
z. €(15)	45,0	z. €(15)	44,6	z. €(15)	44,9	z. €(15)	45,4	z. €(15)	45,6
UE (27)	44,2	UE (27)	43,9	UE (27)	44,4	UE (27)	44,9	UE (27)	44,9
Finlande	52,4	Finlande	52,4	Finlande	53,1	Finlande	52,9	Finlande	52,7
Belgique	51,1	France (1)	49,6	France (1)	50,4	France (1)	50,3	France (1)	49,9
Autr.	49,3	Belgique	49,1	Belgique	49,4	Belgique	48,8	Belgique	48,7
France (1)	49,2	Autr.	48,8	Autr.	48,1	Autr.	47,6	Autr.	47,5
Italie	44,8	PB	44,3	PB	44,9	PB	46,6	Chypre	47,2
All.	44,5	Italie	44,2	Slovénie	44,5	Italie	45,4	Italie	46,6
Slovénie	44,4	Slovénie	44,2	Italie	43,8	Slovénie	44,1	PB	46,3
PB	43,9	All.	43,3	All.	43,5	All.	43,8	All.	43,9
Port.	42,5	Port.	43,1	Malte	42,1	Chypre	42,4	Slovénie	43,1
Lux.	42,4	Lux.	41,4	Lux.	41,7	Port.	42,4	Port.	43,1
Grèce	39,3	Malte	41,1	Port.	41,6	Malte	41,3	Esp.	41,0
Chypre	38,5	Chypre	38,7	Chypre	41,2	Esp.	40,4	Malte	40,7
Esp.	38,2	Esp.	38,5	Esp.	39,4	Lux.	39,9	Lux.	40,5
Malte	37,9	Grèce	38,1	Grèce	37,8	Grèce	39,4	Grèce	40,2
Irlande	33,8	Irlande	35,3	Irlande	35,5	Irlande	37,2	Irlande	36,7
DK	55,0	DK	56,4	DK	57,7	DK	56,1	DK	55,1
RU	38,7	RU	39,2	RU	40,7	RU	41,4	RU	40,9
Suède	57,1	Suède	56,1	Suède	57,2	Suède	56,5	Suède	56,0
Lithuanie	32,0	Lithuanie	31,8	Lithuanie	33,1	Lithuanie	33,4	Lithuanie	34,3
Pologne	38,4	Pologne	36,9	Pologne	39,0	Pologne	40,0	Pologne	40,4
Hongrie	41,9	Hongrie	42,4	Hongrie	42,1	Hongrie	42,6	Hongrie	44,6
Slovaquie	37,4	Slovaquie	35,4	Slovaquie	35,3	Slovaquie	33,5	Slovaquie	34,7

(1) Dernières données de l'INSEE (15/5/08) : 2007 : 49,7 ; mêmes données que ci-dessus pour les années antérieures.

Source des données utilisées : Communiqué Eurostat n°54/2008 du 18 avril 2008.

GLOSSAIRE

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ARS	Agence régionale de la santé
ASSO	Administrations de sécurité sociale
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CDP	Caisse de la dette publique
CFF	Crédit foncier de France
CHU	Centre hospitalier universitaire
CNE	Conférence nationale des exécutifs
COFACE	Compagnie financière pour l'assurance crédit à l'exportation
COFIPU	Conférence nationale des finances publiques (ou conseil national)
COR	Conseil d'orientation des retraites
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
EDF	Electricité de France
EONIA	Taux de rémunération des dépôts interbancaires du jour (Euro OverNight Index Average)
ETP	Equivalent temps plein
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
FRR	Fonds de réserve des retraites
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GVT	Glissement vieillesse technicité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
M€	Millions d'euros
Md€	Milliard d'euros
OAT	Obligation assimilable du Trésor
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RFF	Réseau ferré de France
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
Unédic	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**

Vous m'avez transmis pour examen contradictoire le projet de rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation des finances publiques.

Sur le fond, je tiens tout d'abord à souligner la qualité de ce rapport, constatant avec satisfaction nos larges convergences concernant le diagnostic porté sur la dynamique de nos finances publiques, ainsi que sur les moyens d'atteindre nos objectifs.

1 – Nous souscrivons à l'analyse globale de la Cour concernant les efforts à réaliser en matière de dépense pour respecter notre trajectoire pluriannuelle.

En vue du rééquilibrage des comptes publics en 2012, la stratégie de finances publiques du Gouvernement repose sur deux axes : des réformes structurelles afin d'améliorer la croissance potentielle de l'économie ; une maîtrise sans précédent de la dépense publique.

La Cour souligne de façon fort opportune que, pour paraître ambitieux « au regard des évolutions passées », notre objectif en matière de maîtrise de la dépense, qui revient à diviser par deux le rythme de croissance des dépenses publiques, apparaît néanmoins à notre portée au vu des résultats obtenus dans la période récente par d'autres États européens, notamment l'Allemagne. Celle-ci est effectivement parvenue à accomplir un effort plus de deux fois supérieur en cinq ans si l'on en juge par l'évolution du poids de la dépense publique dans le PIB. Je ne peux par ailleurs qu'abonder dans le sens de la Cour lorsqu'elle souligne que des efforts devront être réalisés par chacun des acteurs de la dépense publique.

Il est tout à fait clair que dans le contexte macroéconomique actuel, notamment marqué par une hausse de l'inflation, le respect de nos objectifs de dépense pour 2008 suppose une grande discipline, qui sera scrupuleusement suivie en ce qui concerne le budget de l'État à travers la norme de dépense. J'ai souhaité à cet effet accroître le montant des mises en réserves votées dans la dernière loi de finances. Je souhaite également que des mesures soient prises pour se rapprocher au plus près de l'ONDAM voté.

En ce qui concerne les collectivités locales, je note que la Cour souligne que leur situation financière devient progressivement plus tendue, notamment du fait de la croissance très forte des dépenses en 2007 : 5,3% hors transferts de compétences. Je partage également l'analyse de la Cour sur l'importance des relations financière entre l'Etat et les collectivités locales : les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (y compris fiscalité transférée) ont augmenté de 6,5% par rapport à 2006, pour atteindre 90 Md€. Cette évolution des dépenses et, notamment, la croissance particulièrement élevée des dépenses de personnel (+9,5%) et d'intervention (+6,5%), expliquent en effet l'accroissement du besoin de financement de ces collectivités.

2 – S'agissant des résultats 2007 et des premières appréciations portées sur 2008, il convient toutefois de nuancer certaines des appréciations portées.

Si nous partageons donc le même diagnostic d'ensemble, mon point de vue diverge sur certaines appréciations portées sur les résultats de l'année 2007, le début de l'année 2008, et le traitement de la dette de RFF.

Sur 2007, comme mes services ont déjà eu l'occasion de vous le préciser, deux points nous semblent quelque peu biaiser l'appréciation des performances de finances publiques :

- concernant le déficit public tout d'abord, qui s'est élevé à 2,7 points de PIB. Environ 0,1 point de PIB provient de retraitements comptables opérés par l'INSEE consécutifs à de nouvelles précisions dans l'application de normes de comptabilité nationale, que nous ne pouvions pas anticiper. Je ne partage ainsi pas le point de vue de la Cour sur une « mauvaise anticipation » de notre part ;*
- la Cour met aussi en doute la manière dont a été respectée la norme de dépense de l'Etat en 2007, en arguant notamment du fait que l'opération d'apurement de la dette État/ACOSS devrait être inscrite dans les dépenses contenues dans la norme. Je vous renvoie sur ce point à mes précédents courriers ;*

Sur 2008, si la situation est difficile à apprécier après seulement quatre mois d'exécution, je souhaite souligner que comme l'indique la situation mensuelle budgétaire, la progression des dépenses du budget général à périmètre constant est de 1,1% au 30 avril en euros courants. Pour les prélèvements sur recettes, cette progression, toujours à périmètre constant, est de 6,8%, la LFI prévoyant une évolution de 4,2% à périmètre courant (et non 0,5% comme l'indique la Cour) et de 2,7% à périmètre constant.

Par ailleurs, la Cour semble considérer comme volontariste la prévision d'évolution des dépenses des collectivités locales. Elle me paraît toutefois omettre de prendre en compte dans son analyse l'impact de la baisse continue du chômage sur les dépenses sociales et les effets de l'allongement du mandat municipal précédent sur les dépenses d'équipement.

Enfin, comme cela a déjà été signalé à la Cour, il ne me semble pas possible d'assimiler la dette de RFF, qui s'adosse à un actif constitutif de revenus futurs et n'est aucunement garantie par l'État, à de la dette publique : ses caractéristiques interdisent toute transposition du raisonnement tenu dans le cas du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF et qualifier cette dette de « non amortissable » revient du reste à nier les leviers d'amélioration de la situation financière de RFF et l'impact de la réforme de la tarification du réseau prenant effet en 2010.

3 – Les choix stratégiques en cours de mise en œuvre vont largement dans le sens des préconisations de la Cour.

a) L'élargissement de la norme de dépense répond aux recommandations de la Cour

Comme le note la Cour, la norme de dépense de l'État est dorénavant appliquée sur un périmètre élargi, en conformité avec ses préconisations passées. Ce nouveau périmètre va nous conduire à être encore plus rigoureux qu'auparavant dans la construction budgétaire, dès lors que les dotations nouvellement incluses connaissent historiquement une dynamique plus forte que les dépenses du budget général (les prélèvements sur recettes ont connu une augmentation de l'ordre de 3,5% par an en moyenne par an entre 2003 et 2007 alors que les dépenses du budget général étaient régies par la norme « zéro volume »).

b) La révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue un progrès majeur dans la manière de réformer l'État

La RGPP constitue en effet un processus de réforme « ambitieux et innovant », comme en témoignent les quelque 330 réformes déjà décidées.

Les gains attendus de la RGPP à l'horizon 2011 s'établissent en première estimation à un niveau d'environ 7,7 Md€ hors politiques sociales. Comme le souligne justement la Cour, la traduction précise du rendement de ces réformes, sur les trois années à venir, constitue l'un des enjeux du budget pluriannuel, qui permettra aux gestionnaires de disposer à la fois d'une visibilité sur leurs moyens et sur les réformes à conduire, sur trois ans.

Il convient de souligner, pour préciser cette estimation, que le nombre important de réformes menées conduit à ce que celles-ci soient mises en œuvre dans chaque ministère selon un plan d'ensemble, rendant ainsi délicat un chiffrage "ligne à ligne" ; la plupart des réformes auront des effets progressifs et il est ainsi vraisemblable que les gains de la RGPP soient, sur une période plus longue, supérieurs à l'estimation fournie à l'horizon 2011. Les réformes permettant de réaliser des gains de productivité et de respecter l'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux constituent un bon exemple d'économies montant en puissance au cours du temps ; les réformes de la RGPP dans ce domaine conduiront à l'horizon 2011 à des gains bruts estimés à 3,5 Md€.

Incidemment, je m'étonne du rapprochement auquel procède la Cour entre ces économies et ses propres estimations du coût potentiel de la mise en œuvre du droit individuel à la formation (DIF), soit 5,5 Md€ par an sur les trois fonctions publiques : ce montant, qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun échange contradictoire avec mes services, me paraît très largement surévalué. Ce montant correspond en effet à la totalité des dépenses des collectivités publiques en faveur de la formation professionnelle de leurs agents : vous envisagez donc que le DIF conduise à doubler cet effort, ce qui est très exagéré. Il me semble donc qu'il conviendrait de retirer cette mention, qui porte directement atteinte à la crédibilité des efforts considérables engagés avec la RGPP.

La Cour indique que les autres économies de la RGPP sont liées aux réformes portant sur les politiques d'intervention ; des décisions ambitieuses ont en effet été prises concernant, par exemple, le secteur du logement ou les aides aux entreprises. Il convient toutefois de préciser qu'une partie (2 Md€ environ) de ces économies hors personnel portent sur les coûts de fonctionnement et sont liées aux réorganisations administratives, aux nombreuses mutualisations prévues, à la réforme des achats dans l'ensemble des ministères ou encore à la meilleure gestion des opérateurs.

Par ailleurs, je comprends le souci de la Cour de ne pas voir ces économies contournées par des dépenses équivalentes dans les organismes opérateurs de l'Etat. Je tiens ainsi à préciser que les réformes correspondant à cette estimation de gain ont porté à la fois sur l'Etat et ses opérateurs. Comme le souligne la Cour, un grand nombre de réformes devront encore être discutées et décidées dans le cadre, notamment, de l'agenda social du Gouvernement. Comme cela a été rappelé lors du CMPP du 11 juin dernier, la RGPP a d'ores et déjà fourni un cadre d'analyse, un diagnostic et des propositions sur les principales politiques d'intervention examinées par le comité de suivi qui permettront de nourrir à la fois les débats et les décisions à venir.

Enfin, je souhaite rappeler à la Cour que le principe de non remplacement du départ à la retraite d'un fonctionnaire sur deux a été étendu aux opérateurs de l'État, comme cela a été annoncé lors du 3ème conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, « sous réserves de contraintes spécifiques ». Par ailleurs, l'exercice de la tutelle des opérateurs sera modernisé, notamment par la généralisation des lettres de mission pour les dirigeants et par la fixation d'objectifs précis.

c) Le passage à la pluriannualité constitue une innovation décisive

La Cour souligne à juste titre que le programme de stabilité français continue de souffrir d'une « mauvaise appropriation des objectifs par les administrations autres que celles de l'État » et d'un « défaut d'explicitation de la stratégie et des réformes qui permettront d'atteindre les objectifs ».

La loi de programmation des finances publiques, qui a été annoncée lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril dernier, permettra de soumettre au Parlement la trajectoire financière envisagée pour l'ensemble des administrations publiques, sur les années 2009 à 2012. Cette trajectoire, déclinée par sous-secteur, ne se limitera pas à l'évolution du solde, mais portera sur les dépenses et les recettes. Elle intégrera par ailleurs les réformes décidées dans le cadre de la RGPP. Il s'agira donc d'une stratégie documentée reposant sur des mesures précises et chiffrées, décrivant les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs poursuivis.

Le vote du Parlement permettra en outre de solenniser les engagements pris par la France dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, répondant ainsi aux critiques formulées à l'encontre des actuelles conditions d'élaboration du programme de stabilité, ce dernier constituant un acte du seul pouvoir exécutif sans appel à la représentation nationale.

Le budget triennal de l'État qui sera présenté dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques permettra d'affermir la trajectoire de dépense de l'État, en donnant aux gestionnaires et aux parlementaires une visibilité renforcée sur l'évolution des dépenses par mission.

d) L'approche consolidée des comptes publics est renforcée

La récente conférence nationale des finances publiques a constitué un pas important dans la consolidation de notre stratégie de finances publiques et la prise de conscience de ce que seuls des efforts partagés par tous les acteurs nous permettront d'atteindre nos objectifs. En tant que ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, c'est l'une de mes priorités. Au-delà, j'entends poursuivre, chaque fois

que c'est possible, la présentation globale et consolidée de nos enjeux de finances publiques. Les projets de loi de finances et de financement seront chaque année mieux coordonnés et je me félicite que la Cour souligne d'ores et déjà les progrès réalisés en la matière. La présentation consolidée des comptes de l'État et des organismes divers d'administration centrale suggérée par la Cour est à ce titre une idée intéressante, dont la réalisation nécessite cependant du temps.

Votre appel à réaliser une analyse systématique préalable des « déterminants de la dépense » publique afin de calibrer un « dosage équitable de l'effort » a à cet égard suscité mon intérêt. Cette manière de raisonner semble effectivement plus féconde que l'édiction de trajectoires uniformes méconnaissant la réalité des effets d'inertie auxquels sont confrontés les différents acteurs.

Je souscris notamment à votre analyse relative aux administrations de sécurité sociale, selon laquelle la recherche de l'équilibre ne peut s'effectuer seulement par branche. Au contraire, il convient de réfléchir à la possibilité de réallocation des ressources au sein des administrations publiques et en particulier au sein des administrations sociales, comme la Cour le suggère. La protection sociale doit s'adapter continuellement aux évolutions, et notamment au vieillissement de la population. Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 présentera les modalités de la reprise de la dette du régime général par la CADES.

e) Une stratégie de prélèvements obligatoires cohérente avec nos objectifs de finances publiques

Les récentes mesures relatives aux recettes – qui s'inscrivent comme le relève la Cour dans la continuité de réformes plus anciennes – ont été adoptées en raison de leur effet stimulant sur notre croissance potentielle, dans un contexte de concurrence fiscale accrue. Ce choix n'obère donc pas la soutenabilité de nos finances publiques, sur laquelle il a vocation à agir à moyen terme. Il ne s'agit pas de méconnaître l'effet sur les recettes qui en résulte à court terme. Mais il ne faut pas se tromper, la stratégie de retour à l'équilibre de nos finances publiques ne peut marcher que sur deux jambes : la maîtrise de la dépense, mais également la stimulation de la croissance potentielle.

Je souscris par ailleurs totalement aux propos de la Cour lorsqu'elle appelle à un recours plus raisonné aux dépenses fiscales : l'accroissement des incitations à destination des employeurs et de leurs salariés ne trouvera son plein accomplissement que s'il se conjugue à l'accroissement de la lisibilité, de l'équité et de l'efficience de notre fiscalité.

C'est pourquoi, malgré les nombreuses difficultés techniques du projet, le Gouvernement a décidé de se doter d'un objectif de dépense fiscal indicatif, dont le respect sera débattu en PLF de l'année suivante. Les modalités de fonctionnement de cet objectif seront arrêtées pour le PLF 2009. En outre, le Gouvernement va grandement améliorer l'information fournie au Parlement sur les dépenses fiscales. Ainsi, le PLF 2009 proposera une présentation des moyens alloués aux dépenses fiscales permettant une comparaison aux années antérieures, en mettant en avant les mesures votées en cours d'année ainsi que les modifications de périmètre.

* *

*

Ainsi, je partage à la fois les préoccupations de la Cour et la plupart de ses recommandations. La démarche que je conduis au ministère des comptes publics a pour souci constant l'amélioration du pilotage global des finances publiques, en s'inspirant tant des observations de la Cour que des meilleures pratiques en vigueur chez nos voisins européens.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2006

- * Rapport public annuel (février 2008)**
- * Rapport public annuel (février 2007)**
- * Rapport public annuel (février 2006)**

- * Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
- * Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 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 la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)
- * Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 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)

- * Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**
- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

Rapports publics thématiques :

- La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)
- Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

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

- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)