

La situation des finances publiques

Depuis plusieurs années, la Cour met en évidence, dans ses rapports publics, la nécessité d'un redressement des finances publiques. Après un éclairage de fond sur leur évolution depuis dix ans (1996-2006)¹ et sur la problématique de leur assainissement, la Cour actualise, dans la présente section, les recommandations formulées notamment dans son rapport de juin 2006 sur la situation et les perspectives des finances publiques et dans celui de septembre 2006 sur la sécurité sociale.

I - 1996-2006 : dix ans d'évolution des finances publiques

Avertissement méthodologique

Les estimations relatives à 2006 sont encore provisoires à la date présente. La Cour analysera les résultats définitifs de l'exercice 2006 dans les rapports qu'elle publiera au printemps 2007².

1) Cette période, représentative sur le plan économique, couvre une phase d'accélération de la croissance (1996-2000) puis de ralentissement (2001-2003) et des années (2004, 2006) où la croissance a été proche de son niveau potentiel (aujourd'hui estimé à 2,25%).

2) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire et rapport sur les comptes de l'Etat de mai 2007, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2007 et rapport sur la sécurité sociale de septembre 2007.

A - Des déficits persistants

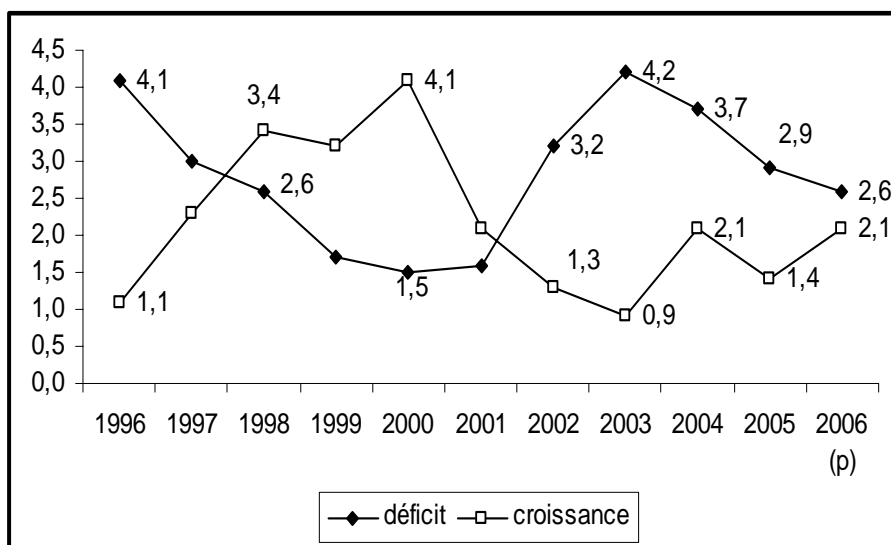
Depuis 1996, le déficit public a excédé le plafond de 3% du PIB fixé par le Traité de Maastricht une année sur deux en moyenne³.

1 - Des déficits même en période de forte croissance

Si le résultat de 2006 marque une amélioration (cf. infra), la France a connu pour cet exercice un déficit pour la 26^{ème} année consécutive. Ces dix dernières années, le solde public a oscillé avec la conjoncture, mais sans jamais atteindre l'équilibre ni même s'en rapprocher, même en phase haute du cycle économique (1998-2000). Cette situation, intervenue en dépit des engagements de retour à l'équilibre pris dans le cadre des programmes de stabilité successifs⁴, contraste avec celle observée dans les autres grands Etats membres de l'Union européenne⁵ sur la même période 1996-2006.

Déficits publics et croissance depuis 1996

En % du PIB



3) Au cours de cinq des onze exercices sous revue exactement ; mais, en 2005, il n'a été inférieur à 3% que grâce à la comptabilisation de recettes exceptionnelles.

4) Notifiés à la Commission européenne dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, en décembre de l'année n pour les années n+2 à n+4.

5) A l'exception de l'Italie.

Cette singularité française résulte de choix asymétriques faits dans la conduite des politiques budgétaires au long du cycle économique. D'un côté, la période de forte croissance (1998-2000) n'a pas été suffisamment mise à profit pour rééquilibrer les comptes publics : pour l'essentiel, les surcroûts de recettes collectés pendant cette période ont été utilisés pour financer des allègements d'impôts et, dans une moindre mesure, des dépenses nouvelles, au détriment de l'assainissement durable des déficits. De l'autre côté, la phase de ralentissement de la croissance (2001-2003) s'est accompagnée d'une progression des dépenses publiques (+1,8 point de PIB) et de mesures d'abaissement des prélèvements obligatoires qui ont accentué la dégradation spontanée des comptes publics⁶.

2 - La diminution des déficits depuis 2004

Depuis 2004, le déficit public diminue. En 2006, les données provisoires le chiffrent à 2,6 % du PIB, un résultat meilleur que prévu⁷. Il s'explique par l'apparition de surplus de recettes fiscales exceptionnellement élevés, notamment pour l'impôt sur les sociétés⁸.

L'évolution positive constatée depuis 2004 a conduit la Commission européenne à recommander la clôture de la procédure de déficit excessif engagée contre la France en mars 2003.

Le déficit public de notre pays reste néanmoins supérieur (comme depuis 2002) à la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne (environ 2 % en 2006).

En 2006, il est revenu autour du « solde stabilisant » (environ -2,5% du PIB), c'est-à-dire autour du solde qui permet uniquement de stabiliser – et non de réduire – le ratio d'endettement (la baisse de celui-ci en 2006 a été obtenue par d'autres moyens, cf. infra). Or ce ratio est depuis 2003 nettement supérieur au plafond de 60 % fixé par le Pacte européen de stabilité et de croissance.

6) En période de faible croissance, le solde public se dégrade spontanément sous l'effet de moindres rentrées fiscales et de la progression de certaines dépenses publiques, notamment celles liées à l'indemnisation du chômage.

7) Dans l'hypothèse du respect des objectifs annoncés en matière de dépenses (+1,4% en volume pour l'ensemble des administrations publiques en 2006), le déficit public pourrait s'avérer inférieur à 2,6% du PIB en 2006.

8) Dont la progression s'explique par celle des résultats des grandes entreprises et par la modification des règles de versement du dernier acompte de l'IS.

Le déficit demeure également trop élevé en termes structurels. Bien qu'en diminution depuis 2004, le niveau du « solde structurel »⁹ ne permettrait pas le maintien du déficit public sous le plafond des 3 % du PIB en cas de nouvelle dégradation de la conjoncture¹⁰. En outre, sa diminution reflète moins un effort de rééquilibrage des comptes publics par la maîtrise des dépenses ou le relèvement des prélèvements obligatoires¹¹, qu'une progression spontanée¹² des recettes fiscales nettement plus forte que par le passé, à taux de croissance donné (effet dit « d'élasticité »¹³).

B - Une forte progression de l'endettement

En dix ans (1996-2006), la dette publique a augmenté de 7 points de PIB. Elle représente aujourd'hui une somme d'environ 18 000 € par habitant.

1 - Une évolution qui n'a pas été uniforme

Après trois années de baisse (1999 à 2001) consécutives à l'amélioration de la croissance¹⁴, la dette publique a connu une progression particulièrement marquée de 2002 à 2005 (+10,3 points de PIB), largement imputable à l'Etat (+ 7 points de PIB) et à la progression

9) Le solde structurel est un indicateur qui vise à corriger le déficit public nominal des effets de la conjoncture et des mesures exceptionnelles. Il présente certaines limites, mais son évolution fait mieux ressortir que celle du solde public nominal la situation sous-jacente des finances publiques et les choix faits par les pouvoirs publics dans la conduite des politiques budgétaires.

10) Selon les prévisions de la Commission européenne d'automne 2006, le solde structurel de notre pays serait d'environ -2,6% en 2006. Compte tenu des aléas conjoncturels, qui peuvent faire varier le solde public de plus ou moins 1,5 points de PIB, le maintien du déficit sous le plafond des 3 % en période de basse conjoncture exigerait que le solde structurel n'excède pas -1,5 % du PIB en rythme de croisière.

11) Un tel effort de rééquilibrage est mesuré par un indicateur, « l'effort structurel ». Selon les informations annexées au projet de loi de finances pour 2006, l'effort structurel a été nul en 2004 et limité à 0,1 % du PIB en 2005. Cet indicateur n'a pas été rendu public pour l'année 2006 en annexe au projet de loi de finances pour 2007.

12) L'évolution « spontanée » ou « tendancielle » des recettes fiscales est celle qui résulte de l'évolution économique des assiettes, c'est-à-dire en l'absence de toute mesure volontaire d'allègement ou d'alourdissement des prélèvements obligatoires.

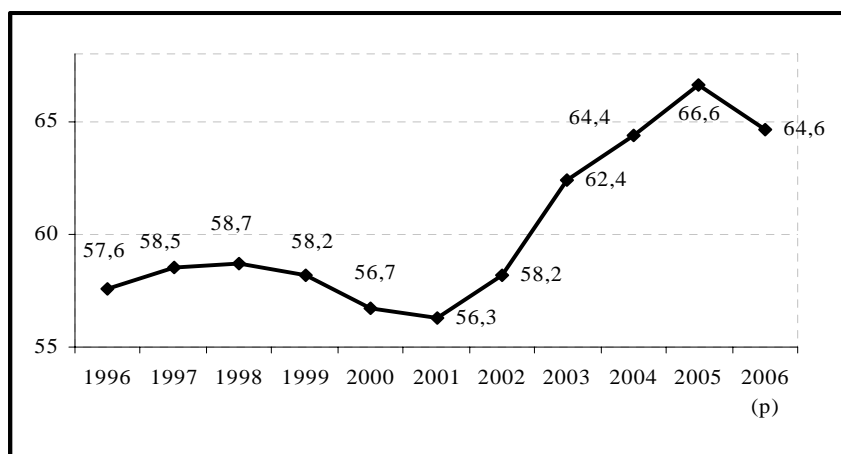
13) L'élasticité des recettes fiscales mesure le rapport entre le taux de progression de ces recettes à législation constante et le taux de croissance du PIB. Elle a été (pour les recettes fiscales de l'Etat) de 1,7 en 2004, de 1,5 en 2005 et serait autour de 2 en 2006, contre une moyenne de 1 sur longue période. La variation de l'élasticité n'est pas neutralisée dans le mode actuel de calcul du solde structurel.

14) Au cours de cette période, les déficits sont passés en-dessous du solde stabilisant.

de la « dette sociale¹⁵ » (+3,2 points de PIB). En 2006, selon les résultats annoncés, la dette publique aurait diminué d'environ deux points de PIB pour revenir à 64,6 % du PIB.

Evolution de la dette publique depuis 1996

En % du PIB



La baisse du taux d'endettement en 2006 constitue un signal positif. Toutefois, elle ne s'explique pas par la diminution du déficit public¹⁶ mais a été obtenue, d'une part, par des cessions d'actifs publics, d'autre part, par une diminution de l'encours de trésorerie de l'Etat.

L'affectation des recettes de cessions d'actifs en priorité au désendettement peut se justifier et la diminution de l'encours de trésorerie de l'Etat procède d'une volonté louable d'optimiser la gestion de celle-ci.

Mais ces mesures ne constituent pas une voie durable de désendettement : le potentiel d'actifs cessibles n'est pas infini et l'Etat a besoin de conserver un niveau suffisant de trésorerie pour faire face à ses paiements. En outre, elles n'améliorent pas la situation patrimoniale de l'Etat, puisqu'à la diminution du passif (la dette) correspond, au bilan de l'Etat, une diminution identique de l'actif¹⁷ (les actifs publics et les

15) Par « dette sociale », on entend la dette cumulée des administrations de sécurité sociale et de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

16) Celui-ci étant seulement revenu autour du solde stabilisant la dette, comme expliqué plus haut.

17) Cela montre l'intérêt de ne pas raisonner seulement en termes de dette brute mais aussi de dette nette (en soustrayant aux passifs financiers les actifs financiers au sens de la comptabilité nationale), comme le fait notamment le Royaume-Uni, dans le cadre d'une approche patrimoniale des finances publiques.

disponibilités de trésorerie). Enfin, la gestion active de la trésorerie de l'Etat ne doit pas conduire à des tensions excessives sur les liquidités du Trésor, qui pourraient alors avoir un coût net pour les finances publiques¹⁸.

2 - La charge de la dette

De 1996 à 2006, les charges d'intérêt sont passées de 3,6 % à environ 2,7 % du PIB grâce à la baisse des taux d'intérêt. Cet « effet taux » a plus que contrebalancé « l'effet volume » de la progression de l'endettement et a donc rendu celle-ci relativement indolore.

Néanmoins, la charge de la dette représente chaque année un coût élevé pour les administrations publiques (environ 45 Md€). Leurs marges d'action s'en trouvent réduites d'autant. Pour l'Etat, le service de la dette absorbe 15 % du budget général.

En outre, le niveau actuel de la dette expose notre pays à un relèvement des taux d'intérêt. Un tel mouvement est en cours en zone euro depuis la fin 2005 pour les taux à court terme ; il se répercute peu à ce stade sur les taux à long terme auxquels l'endettement public est plus sensible, mais le risque d'une telle remontée ne peut être négligé¹⁹. Pour une augmentation durable des taux d'un point, toutes échéances confondues, la charge de la dette publique augmenterait d'environ 1 Md€ dès la première année et d'environ 11 Md€ au bout de dix ans.

18) Dans l'hypothèse d'une insuffisance de liquidités, le gain né initialement de la baisse de l'encours de dette à court terme risquerait d'être contrebalancé par le coût de nouveaux emprunts à effectuer à très court terme auprès du système bancaire.

19) Le Gouvernement anticipe d'ailleurs une progression sensible des charges d'intérêt de la dette dans les prochaines années ; celles dues par l'Etat augmenteraient ainsi de 1,7% en volume par an en moyenne de 2007 à 2010 (après - 1,6 % de 2002 à 2006).

II - L'adaptation des finances publiques aux nouveaux défis

A - La problématique d'ensemble

Dans un contexte de fort endettement et de déficits encore trop élevés pour en permettre la diminution, la situation des finances publiques appelle une adaptation aux nouveaux défis qui sont prévisibles. Cette nécessité est mieux reconnue que par le passé.

1 - Le défi du vieillissement, des retraites et de la santé

Les dépenses liées au vieillissement de la population sont appelées à fortement progresser à moyen terme. Cette progression ne saurait être considérée comme une menace lointaine. A titre d'exemples, celle des charges de pensions de l'Etat est d'ores et déjà engagée et la dégradation constatée en 2006 du déficit de la branche retraites du régime général de sécurité sociale s'accroîtra en 2007²⁰.

Le vieillissement n'est pas seulement porteur de dépenses additionnelles. En pesant sur les taux d'activité (à politique inchangée), il est également de nature à réduire le potentiel de croissance de l'économie nationale et donc la création des richesses nécessaires au financement de notre modèle social.

Notre pays doit également compter avec la progression des dépenses de santé. Si l'action sur les comportements peut en favoriser l'infléchissement, plusieurs phénomènes lui confèrent néanmoins une composante structurelle (vieillesse, progrès technique, élévation du niveau de vie moyen et de la demande de soins, etc.). La progression des dépenses de santé liée au vieillissement a été estimée récemment à 1,8 point de PIB à l'horizon 2050 pour la France par la Commission européenne. La Cour a pour sa part évalué que les dépenses liées à la dépendance augmenteraient d'environ 1 point de PIB à l'horizon 2020.

20) Selon les tableaux annexés à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, ce déficit s'est creusé de 0,5 Md€ en 2006 et, dans le scénario à 2,25 % de croissance, se creusera de 1,1 Md€ en 2007 pour atteindre 3,5 Md€

2 - Un rééquilibrage durable des comptes publics

L'assainissement des finances publiques passe nécessairement par une résorption du déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes des administrations publiques : depuis dix ans, les premières excèdent les secondes de 7 % en moyenne ; pour l'Etat, l'écart est même de 16 %.

Compte tenu du niveau élevé des prélèvements obligatoires – notre pays en présente le taux le plus élevé de la zone euro (44 % du PIB) – et de la « concurrence fiscale » qui s'exerce entre les Etats dans un contexte de mobilité des personnes et des capitaux, l'essentiel de l'ajustement ne peut que résider dans la maîtrise des dépenses, même si le relèvement de certains prélèvements apparaît indispensable au rééquilibrage des comptes sociaux.

La maîtrise des dépenses publiques requiert des choix collectifs. Certaines dépenses étant rigides à la baisse, au moins à court terme²¹, elle implique un réexamen de celles qui le sont moins, notamment parmi les dépenses d'intervention²². Elle suppose également une sélection parcimonieuse des nouvelles dépenses envisagées et une meilleure maîtrise de la progression des effectifs des trois fonctions publiques que par le passé²³. L'amélioration de l'efficacité d'ensemble des dépenses publiques et la réalisation de gains de productivité dans les administrations et les services publics doivent également permettre de dégager des marges de manœuvre à niveau de service inchangé.

21) On peut citer les charges d'intérêt, la rémunération des personnels en place et les prestations sociales résultant de droits en tout ou partie acquis, comme les pensions des retraités actuels.

22) Les dépenses d'intervention correspondent aux dépenses de subventions, de prestations sociales et de transfert en direction des administrations, des entreprises ou des ménages. Elles représentent environ 40% des dépenses du budget général de l'Etat (138 Md€ dont 76,5 Md€ au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts).

23) De 1992 à 2004, cette progression a été de 18 % (+706 210 agents) ; plus précisément, elle a été de 8,4 % pour la fonction publique de l'Etat, de 30,9 % pour la fonction publique territoriale et de 17,4 % pour la fonction publique hospitalière.

B - Les perspectives

Le Gouvernement a fixé une trajectoire de réduction du déficit et de la dette publique dans le cadre de la loi de finances pour 2007 et de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2008-2010.

1 - Un objectif de retour à l'équilibre en 2010

Cette trajectoire vise à ramener le solde public à l'équilibre et la dette sous le seuil de 60 % du PIB²⁴ en 2010.

Trajectoire cible de réduction du déficit et de la dette publics (dans un scénario dit « bas » à 2,25% de croissance)

En % du PIB	2006 (p)	2007	2008	2009	2010
Déficit public	-2,6	-2,5	-1,8	-0,9	0,0
Dette publique	64,6	63,6	62,6	60,7	58

Source : RESF annexé au PLF 2007 et prévisions gouvernementales

Comme dans les précédentes programmations, le redressement prévu serait modéré en début de période (l'amélioration du déficit ne serait par exemple que de 0,1% de 2006 à 2007) et ne se produirait vraiment qu'en fin de période, en l'espèce à compter de 2009. Jusqu'à présent, les trajectoires fixées dans les programmes pluriannuels n'ont jamais été respectées et le retour à l'équilibre du solde public a toujours été différé.

2 - Une stratégie qui reste à préciser

La stratégie pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010, qui impliquent un ralentissement très marqué et durable de la progression des dépenses publiques (+ 0,6 % par an en volume de 2008 à 2010, contre 2,1 % en moyenne entre 1996 et 2005), reste largement à préciser.

L'Etat s'est fixé pour objectif de parvenir graduellement à une stabilisation de ses dépenses en valeur en 2010. A cette fin, le Gouvernement met en avant « la mise en œuvre effective de la LOLF et de la logique de performance » et les « vagues d'audit réalisées et à

24) Dans un scénario dit « bas » de croissance à 2,25 % par an. Dans le scénario « haut » (3 % de croissance), la dette reviendrait sous le seuil des 60 % en 2009 et un excédent apparaîtrait en 2010 (0,9 % du PIB).

venir»²⁵. A condition de se traduire par des décisions concrètes, ces éléments peuvent produire des effets dans le temps. Mais une réflexion plus globale sur les priorités de l'action de l'Etat et les choix à opérer en matière de dépenses est à l'évidence indispensable pour atteindre les objectifs fixés.

Les administrations de sécurité sociale ont pour objectif de parvenir à l'excédent dès 2008. Le retour à l'équilibre de l'assurance maladie est programmé pour 2009 et celui du régime général dans son ensemble pour 2010. Aucune réforme nouvelle n'est cependant prévue à cette fin. Or les mesures de redressement prises en 2003 pour les retraites et en 2004 et 2005 pour l'assurance maladie ne suffiront pas à opérer un rééquilibrage durable des comptes sociaux.

L'infléchissement attendu de la progression des dépenses des administrations publiques locales (qui passerait de 3,6 % par an en volume de 1996 à 2005 à 2 % de 2008 à 2010) n'est pas étayé à ce stade²⁶.

C - Le suivi des recommandations de la Cour

La Cour a formulé certaines recommandations pour favoriser l'assainissement des finances publiques dans son rapport de juin 2006 sur la situation et les perspectives des finances publiques, et dans celui de septembre 2006 sur la sécurité sociale.

1 - La rénovation du cadre de gestion des finances publiques

a) Un dispositif national de pilotage assis sur un engagement de l'ensemble des administrations publiques

Les critères du Pacte de stabilité ont été définis pour encadrer les politiques budgétaires des Etats membres, mais ne constituent pas en eux-mêmes des instruments de pilotage des finances publiques. Les trajectoires de retour à l'équilibre fixées dans les programmes de stabilité fixent un cap, mais ne peuvent tenir lieu de stratégie et n'ont pas constitué jusqu'à présent un cadre mobilisateur pour l'action des administrations publiques, faute notamment d'une adhésion suffisante aux objectifs fixés.

25) Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF 2007, p.79.

26) Le RESF annexé au PLF 2007 indique que « l'investissement s'infléchirait à la baisse dès 2008 puis à nouveau en 2009, en lien avec le cycle électoral », les projets d'investissement « redevenant dynamiques à compter de 2010 ».

C'est pourquoi la Cour a souligné dans son rapport de juin 2006 l'intérêt pour notre pays de se doter, comme un nombre croissant de ses partenaires, d'objectifs nationaux propres à garantir une évolution soutenable de ses finances publiques et inscrits dans un pacte de stabilité interne associant toutes les administrations publiques (Etat, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale), comme il en existe par exemple en Espagne, en Belgique ou en Allemagne.

La nécessité d'une telle réflexion demeure entière. Ces objectifs pourraient prendre plusieurs formes, éventuellement combinées (objectif de solde, cible de dette, normes d'évolution des dépenses, objectif d'effort structurel²⁷, etc.) et s'accompagner de règles de conduite visant notamment à garantir une discipline suffisante en phase haute du cycle économique²⁸. Les périodes de bonne conjoncture permettent en effet de progresser plus vite dans la voie de l'assainissement et gagnent donc à être mises à profit en ce sens.

La conférence nationale des finances publiques, en favorisant le dialogue entre les administrations publiques, peut contribuer à faire avancer cette réflexion d'ensemble. Mais celle-ci trouverait également à s'inscrire dans le cadre du débat d'orientation budgétaire au Parlement. La Cour constate que certains de nos partenaires ont récemment affiné leur propre dispositif national de pilotage, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou l'Espagne²⁹.

b) L'évolution de la norme de progression des dépenses de l'Etat

Depuis 2003, une norme encadre la progression des dépenses de l'Etat, mais elle ne s'applique qu'aux seules dépenses nettes du budget général. Or des dépenses passent aujourd'hui par d'autres canaux, dont les dépenses fiscales.

27) L'effort structurel recouvre l'effort de maîtrise des dépenses publiques et les mesures nouvelles décidées en matière de prélèvements obligatoires. Cet indicateur présente l'intérêt de n'être pas dépendant des variations de la conjoncture mais des seuls choix des pouvoirs publics.

28) Cet objectif plaide notamment pour une plus large utilisation de l'indicateur de solde structurel, en particulier dans le champ des finances sociales, les plus affectées par les variations cycliques de l'économie.

29) L'Espagne a par exemple réformé récemment la loi de stabilité budgétaire de 2001 pour mieux tenir compte du cycle économique et responsabiliser plus pleinement les collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des objectifs de stabilité.

Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales résultent de dérogations aux normes du droit fiscal français. Elles entraînent pour les administrations publiques une perte de recettes fiscales et, dans certains cas, des dépenses budgétaires qui peuvent être importantes (ex : remboursements de prime pour l'emploi aux foyers peu ou non imposables, pour un montant d'environ 3,3 Md€ en 2007). Les dépenses fiscales ont un coût élevé pour l'Etat (62,6 Md€ en 2006), non retracé dans la norme de dépenses qui lui est aujourd'hui appliquée.

Compte tenu de la nouvelle progression des dépenses fiscales depuis 2004 (cf. tableau ci-après), la Cour a recommandé en juin 2006 qu'il en soit tenu compte dans la démarche d'encadrement de la progression des dépenses de l'Etat, même si toutes ne peuvent être comptabilisées dans la norme à ce stade en raison du manque de fiabilité de leur évaluation. Le but de cette recommandation est d'une part de favoriser une meilleure maîtrise des dépenses fiscales et d'autre part d'éviter qu'elles ne se substituent à des dépenses budgétaires classiques dans le but de contourner la norme de dépenses.

Evolution des dépenses fiscales de l'Etat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre	357	358	364	369	381	423	455
Coût estimé (en Md€ courants)	49,9	51,7	52,8	53,3	54,1	57,2	62,6
Coût estimé (en Md€ constants*)	48,8	49,7	49,8	49,3	49,0	50,9	54,8

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

* Base de référence : 1998.

La norme a été durcie³⁰ dans la loi de finances pour 2007, mais elle continue de ne porter que sur les seules dépenses nettes du budget général. En revanche, dans les documents budgétaires, des objectifs et indicateurs de performance ont été définis pour la première fois, à titre expérimental, pour une dizaine de dépenses fiscales.

30) L'objectif d'évolution des dépenses nettes du budget général de l'Etat est passé de la stabilisation en volume en 2006 à une baisse de 1% en volume en 2007, soit une progression limitée à 0,8 % en valeur.

Pour devenir un outil plus efficace de maîtrise des finances de l'Etat, la norme devrait également s'appliquer aux prélèvements sur les recettes de l'Etat lorsqu'ils sont assimilables à des subventions, aux remboursements et dégrèvements et aux dépenses des opérateurs de l'Etat que celui-ci décide de financer par des taxes affectées en substitution de concours budgétaires.

c) Les prévisions de recettes fiscales

L'article 51 de la loi de finances pour 2006 a prévu que les importants surplus de recettes fiscales constatés en 2006 (qui seraient de l'ordre de 10,5 Md€ selon des données encore provisoires à la date présente) soient affectés à la réduction du déficit budgétaire. Une disposition analogue a été introduite dans la loi de finances pour 2007, ce que la Cour avait estimé souhaitable.

Dans son rapport de juin 2006, la Cour a souligné qu'une plus grande transparence sur les outils et méthodes utilisés contribuerait à améliorer la fiabilité des prévisions de recettes fiscales.

2 - Les actions structurelles

a) Le rééquilibrage des comptes sociaux

L'accumulation des déficits de la sécurité sociale a conduit au développement d'une dette sociale (+ 3,2 points de PIB en dix ans) qui constitue une anomalie au sens où, contrairement aux principes de bonne gestion et d'équité intergénérationnelle, elle a servi à couvrir des excédents de dépenses courantes et non des dépenses d'investissement. Dans son rapport de juin 2006, la Cour a insisté sur la nécessité, pour y mettre fin, de ne plus transférer de nouvelles dettes à la CADES et de procéder pour cela à la résorption rapide du déficit du régime général.

Son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006 a souligné la nécessité d'apporter les ressources nécessaires au rééquilibrage des fonds de financement³¹. La Cour y a rappelé que la résorption des déséquilibres d'ensemble impliquait tout à la fois des efforts accrus en matière de maîtrise des dépenses et une hausse des prélèvements.

En l'absence de mesure nouvelle de redressement, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 fait apparaître par rapport à celle pour 2006 une aggravation de 4,5 Md€ du besoin de financement cumulé du régime général et des fonds de financement à l'horizon 2009.

31) Fonds de solidarité vieillesse et fonds de financement des prestations sociales agricoles. Cf. rapport sur la sécurité sociale, septembre 2006, p.92.

Cette dégradation tient notamment à celle de la branche vieillesse du régime général. Pour celui-ci, la LFSS pour 2007 prévoit un déficit de 8 Md€ Une solution reste en outre à apporter au déséquilibre financier des fonds de financement, qui serait de 2,8 Md€ en 2007.

b) Gains de productivité et maîtrise des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses des administrations³². De 1997 à 2004, elles ont augmenté en euros constants de 14,5 % pour l'Etat, de 26,4 % pour la fonction publique territoriale et de 18,2 % pour la fonction publique hospitalière. Leur maîtrise constitue donc un enjeu majeur ; elle passe notamment par une meilleure exploitation des gains de productivité passés ou potentiels.

La Cour a souligné dans son rapport de juin 2006 l'occasion unique que constituait le départ à la retraite de 42 % (45 % pour l'Etat) des agents publics d'ici 2015 pour améliorer leur répartition et ajuster leur nombre au regard des besoins des services et des gains de productivité réalisés. Un effort a été fait dans la loi de finances pour 2007, même si la suppression d'environ 15 000 postes équivalents temps plein ne porte que sur un peu plus de 20 % des départs prévus au cours de l'année 2007 (environ 70 000) et un peu moins de 0,7 % des effectifs de l'Etat.

c) Le réexamen des dépenses d'intervention et des dépenses fiscales

Dans son rapport de juin 2006, la Cour a souligné qu'il n'y avait pas de redressement possible des finances publiques sans un réexamen des dépenses d'intervention ; elle a également insisté sur la nécessaire amélioration du suivi et de l'évaluation des dépenses fiscales. L'importance, la progression de ces dépenses et leur fréquent enchevêtrement exigent en effet que l'on s'interroge sur leur efficacité et que les conséquences soient tirées des évaluations effectuées.

La Cour a montré par exemple que l'efficacité de la prime pour l'emploi (environ 4,2 Md€ en 2007) était limitée en tant qu'instrument de politique de l'emploi comme en tant qu'instrument de redistribution de revenu faute notamment d'un ciblage suffisant³³. L'augmentation décidée en 2007 pour un coût total de 1 Md€ améliore l'impact sur le revenu, mais laisse pendante la question du ciblage du dispositif.

32 Elles représentent 44 % du budget de l'Etat, 22 % de celui des collectivités territoriales et 66,6 % des charges de la fonction publique hospitalière.

33) Cf. Rapport public annuel de février 2006, p.283. La PPE est à la fois une dépense fiscale et une dépense d'intervention (pour sa partie « versements nets » aux foyers non ou peu imposables).

La Cour a récemment examiné l'efficacité d'une catégorie plus importante de dépenses, les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires (19 Md€)³⁴. Elle a recommandé un meilleur ciblage de ces exonérations par un abaissement du niveau de salaire plafond (1,6 SMIC aujourd'hui) ou par un recentrage du dispositif sur les PME.

Dans le présent rapport, sont analysées d'autres interventions (le crédit d'impôt recherche, les aides à la création, au développement et à la création d'entreprises, les prêts bonifiés à l'agriculture, les aides personnelles au logement, etc.). Dans chaque cas, la Cour est conduite à recommander un renforcement des évaluations de l'impact des dispositifs concernés.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

L'année 2006 a marqué une amélioration : selon les dernières données disponibles, le déficit public serait ramené de 2,9% à environ 2,6% du PIB³⁵ et la dette publique réduite de deux points, de 66,6 à 64,6% du PIB.

Ces résultats ne peuvent faire perdre de vue que la réduction du déficit et de la dette exige un effort durable. Des mesures ponctuelles (cessions d'actifs, diminution de la trésorerie, etc.) et l'augmentation des recettes fiscales due à des phénomènes conjoncturels – par nature aléatoires – ou à des aménagements exceptionnels de fiscalité peuvent transitoirement favoriser l'amélioration de la situation des finances publiques.

Cette amélioration doit être amplifiée et pérennisée, d'une part, par de nouvelles orientations en termes de dépense publique qui soient partagées par tous les acteurs, nationaux et locaux, d'autre part, par de nouveaux comportements attentifs aux résultats de la dépense publique, tels que ceux que tend à faire émerger la démarche prévue par la LOLF.

34) Cf. communication de la Cour au Parlement - Rapport d'information n°3335 - Commission des finances de l'Assemblée nationale -, septembre 2006. Depuis 2006, les allègements généraux de cotisations sont financés par transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale.

35) Cf. note 7 page 3.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Vous nous avez fait parvenir pour examen contradictoire la partie sur « la situation des finances publiques », destiné à figurer dans le rapport public annuel. Nous constatons la convergence des points de vue de la Cour avec la politique budgétaire que nous conduisons. En effet, dans ce rapport, la Cour indique :

- que le désendettement constitue une priorité. Le gouvernement l'a fait sien, en commanditant le rapport Pébereau et en engageant un redressement, d'ailleurs souligné par la Cour ;*
- que plusieurs défis, en premier lieu celui du vieillissement, pèseront à l'avenir sur nos finances publiques et qu'il nous faut les prendre en compte dès aujourd'hui. Le premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques portera précisément sur ce thème et permettra d'éclairer le débat en la matière ;*
- que le redressement nécessaire doit reposer sur la maîtrise des dépenses, et non sur l'augmentation de notre taux de prélèvements obligatoires, déjà très élevé dans le cadre de la concurrence fiscale. C'est bien le sens de l'engagement de désendettement, présenté à la Représentation nationale lors du débat d'orientation budgétaire, qui repose sur une maîtrise des dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale pour revenir, à horizon 2010, à l'équilibre de nos comptes publics. Le PLF 2007 et le PLFSS 2007 ont été construits pour permettre de respecter cette trajectoire. En particulier, la Cour appelle à une meilleure maîtrise des effectifs de la fonction publique, et souligne que les départs nombreux à la retraite de fonctionnaires offrent des marges de manœuvre : le PLF 2007 prévoit ainsi une réduction de 15 000 du nombre des emplois, soit un niveau de gain de productivité encore jamais atteint ;*
- que les programmes de stabilité n'ont jamais été respectés, ce qui limiterait la portée de l'engagement de désendettement. A cet égard, il convient de signaler que pour la première fois, la dernière actualisation du programme de stabilité confirme, et même rend plus ambitieux compte tenu de nos bons résultats depuis un an, les objectifs de la précédente programmation. La crédibilité de notre trajectoire a été reconnue par la Commission européenne, qui a ainsi décidé de recommander l'abrogation de la procédure de déficit public excessif ;*

- que le pilotage des finances publiques doit associer l'ensemble des administrations publiques. Le gouvernement a franchi en la matière des étapes décisives, trop peu mises en lumière dans le rapport de la Cour. L'engagement national de désendettement a été présenté à la Représentation nationale lors du débat d'orientation budgétaire, mais aussi aux représentants des collectivités locales et des caisses des organismes de protection sociale lors de la Conférence nationale sur les finances publiques, réunie pour la première fois en janvier 2006, et discuté dans le cadre du Conseil d'orientation des finances publiques. De plus, le débat d'orientation budgétaire et le débat sur l'orientation des finances sociales, qui avait lieu pour la première fois en 2006, conformément à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ont été fusionnés, pour privilégier une vision globale des finances publiques. Ces trois décisions – création d'une Conférence nationale des finances publiques, d'un Conseil d'orientation des finances publiques et fusion des deux débats – constituent des avancées majeures en vue du meilleur pilotage des finances publiques que la Cour appelle de ses vœux ;*
- que les outils de pilotage existants, en particulier la norme de dépenses, peuvent être améliorés. Une proposition en la matière devrait figurer dans le rapport du Conseil d'orientation des finances publiques. Ces réflexions sont intéressantes, mais posent la question de la rupture de série dans l'affichage d'une norme de dépenses. Il faut souligner que la norme de dépenses, respectée à l'euro près depuis 2003, a été un moteur puissant de l'amélioration depuis 2004 de nos déficits publics, soulignée par la Cour ;*
- que les périodes de bonne conjoncture ne doivent pas donner lieu à des augmentations de dépenses. Cette règle de prudence, négligée par nos prédécesseurs, a non seulement été élevée au rang organique par cette mandature avec l'introduction dans la loi organique relative aux lois de finances d'une disposition relative à l'affectation des surplus de recettes, mais a été aussi appliquée de manière exemplaire en 2006 – comme la Cour le relève – avec l'affectation de plus de 10 Mds d'€ de plus-values de recettes à la réduction du déficit ;*
- que les dépenses d'intervention et les dépenses fiscales doivent être revues de manière systématique. Pour les premières, cette revue a toujours été une part intégrante de la procédure budgétaire. Le lancement d'audits de modernisation sur des dispositifs d'intervention importants (allocation parents isolé, allocation adulte handicapé notamment) a encore renforcé l'intensité de la revue. Comme le souhaite la Cour, l'évaluation doit continuer à se développer en la matière. En ce qui concerne les dépenses fiscales, maintenant rattachées aux programmes dans le cadre de la LOLF, leur examen a été pour la première fois en 2006 intégré à la procédure budgétaire. Des discussions entre services, puis entre ministres, ont conduit à*

discuter du bien-fondé des dispositifs de dépenses fiscales existants, par ailleurs soumis à présent à la logique de la performance.

Au total, nous faisons plus que partager les réflexions de la Cour en matière de finances publiques, nous les appliquons déjà, avec des résultats très satisfaisants : stabilisation des dépenses de l'Etat au niveau de l'inflation en 2006, respect du déficit public prévu par le programme de stabilité. Ainsi, en 2006 :

- le budget de l'Etat est en excédent primaire ;*
- le déficit public devrait s'établir au niveau stabilisant la dette (contrairement à ce que la Cour indique) ;*
- la dette publique devrait diminuer de deux points de PIB (et donc des intérêts de la dette correspondants) grâce à une politique patrimoniale active et efficace ;*
- et un budget « -1 volume » a été préparé pour 2007, et adopté par le Parlement.*

Cette convergence entre les réflexions de la Cour et les orientations du gouvernement est extrêmement positive. Elle illustre le consensus qui commence à se dégager dans l'opinion publique et au sein des acteurs de la dépense publique sur la situation des finances publiques et les voies et moyens du redressement. Le rapport Pébereau et les instances de concertation créées par le gouvernement ont un rôle important dans la création de ce consensus, qui constitue le meilleur gage que nos orientations seront poursuivies à l'avenir, dans le cadre de l'engagement de désendettement.
