

N° 400

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **débat d'orientation sur les finances publiques,***

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE SOCLE DE LA PRÉSENTE LÉGISLATURE	9
A. L'EXÉCUTION 2006 : UN DÉFICIT NETTEMENT INFÉRIEUR À 3 POINTS DE PIB	9
1. <i>La fin de la procédure de « déficit excessif » provient essentiellement d'un dynamisme conjoncturel des recettes</i>	9
2. <i>Un sujet d'inquiétude : des dépenses qui continuent à augmenter de plus de 2 % par an en volume</i>	15
B. L'EXÉCUTION 2007 : UN BUDGET DE L'ETAT MAÎTRISÉ, DES COMPTES SOCIAUX SOUS TENSION	22
1. <i>Le pilotage du solde de l'Etat apparaît maîtrisé au 28 juin 2007</i>	22
2. <i>Le comité d'alerte pour l'assurance maladie a attiré l'attention sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie</i>	24
3. <i>La situation budgétaire sous l'œil des marchés</i>	29
II. L'ENJEU DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2008-2012 : ACCÉLÉRER LA CROISSANCE ET TROUVER PLUSIEURS DIZAINES DE MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES	31
A. LES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES	31
1. <i>L'engagement du Président de la République : ramener les finances publiques à l'équilibre en 2012</i>	31
2. <i>L'abandon de l'objectif irréaliste du « rapport Pébereau », consistant à ramener les finances publiques à l'équilibre en 2010 avec une croissance du PIB de 2,25 % par an</i>	33
3. <i>L'objectif du gouvernement demeure toujours plus volontariste que la préconisation de votre commission des finances, consistant à ramener à moyen terme le déficit à 1 point de PIB</i>	34
4. <i>Le programme présidentiel : en 2012, un coût brut de 30 milliards d'euros, intégralement financé ?</i>	36
B. COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN TERMES DE FINANCES PUBLIQUES ?	38
1. <i>Les dépenses publiques peuvent-elles évoluer moins vite que le PIB à croissance économique inchangée ?</i>	38
2. <i>Un risque majeur : le dynamisme spontané des recettes publiques de ces dernières années pourrait s'inverser</i>	49
3. <i>Différents scénarios d'évolution du solde public</i>	53
4. <i>Quels scénarios d'évolution de la dette publique d'ici à 2012 ?</i>	59
III. DÉSIGNER LES BONNES CIBLES POUR LA RÉALISATION DES ÉCONOMIES	61
A. LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ SOCIALE : UNE PRIORITÉ POUR LA REVUE GÉNÉRALE DES PROGRAMMES	64
1. <i>Les enjeux des réformes à venir</i>	64
2. <i>Les perspectives de modération de la dépense</i>	67

B. LE BUDGET DE L'ETAT : COMPENSER LES BAISSSES DE RECETTES PAR UNE DIMINUTION DES DÉPENSES À DUE CONCURRENCE ?	77
1. <i>L'impact budgétaire de court terme des baisses de recettes</i>	77
2. <i>Comment trouver 13,6 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de l'Etat ?</i>	77
IV. COMMENT RÉUSSIR LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2008-2012 ?	89
A. COMMENT RENDRE CREDIBLE UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES ?	91
1. <i>Une programmation non glissante, fondée sur une norme de dépense pour l'ensemble formé par l'Etat et la sécurité sociale</i>	92
2. <i>Une norme de croissance des dépenses de l'Etat qui doit aussi prendre en compte la dépense fiscale</i>	93
3. <i>Une programmation déclinée par mission, des engagements pluriannuels en termes de masse salariale</i>	95
4. <i>La nécessité de clarifier les relations entre l'Etat et la sécurité sociale</i>	96
B. QUELS INSTRUMENTS NOUVEAUX POUR UNE PROGRAMMATION REUSSIE ?	97
1. <i>Pour une loi de programmation des finances publiques en amont des prochaines lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et lois de programmation</i>	97
2. <i>Pour la création d'un comité d'alerte sur la progression de la dépense de l'ensemble des administrations publiques</i>	97
EXAMEN EN COMMISSION	99

AVANT-PROPOS

Comme l'année dernière lorsqu'elle proposait « *un cap clair et réaliste pour le reflux de la dette publique* »¹, votre commission des finances a souhaité, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2008, se livrer à un **exercice de cohérence**.

Il s'agit, à l'aube d'une nouvelle présidence, de remettre les grandes orientations des finances publiques pour la législature dans leur contexte et d'en expliciter les hypothèses.

Cette année, cet exercice est facilité par la **création d'un ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, dont le titulaire a vocation à devenir l'**interlocuteur privilégié du Parlement pour les questions de finances publiques**.

- **Prendre appui sur les acquis de la précédente législature**

Si le bilan légué par la précédente législature est très positif au niveau des principes comme des méthodes, la situation de nos finances publiques apparaît encore loin d'être assurée **tant sont difficiles à inverser les tendances du passé** : depuis trente ans, la France n'a eu que trop tendance à céder aux facilités de la dette et à baisser les bras devant la fatalité des déficits.

La politique du nouveau gouvernement peut prendre appui sur une série d'acquis de principe obtenus grâce à la ténacité de ses prédécesseurs : en quelques années, on est passé d'une mentalité du « toujours plus budgétaire » à une attitude plus responsable, résultant à la fois de la prise de conscience du caractère insoutenable à long terme de la dette publique et de la nécessité d'introduire la notion de performance au sein de l'Etat.

Aujourd'hui il ne fait plus de doute que **la norme de dépense reste le moyen de pilotage par excellence du budget de l'Etat**.

Même si celle-ci doit être précisée et son périmètre étendu, en particulier aux **dépenses fiscales**, elle a vocation à servir de modèle à l'ensemble des politiques publiques si l'on veut remettre durablement notre pays dans le droit chemin budgétaire.

A côté de ce principe de bonne gouvernance, qui conduit chaque année, avec la norme « zéro volume », à n'offrir au gouvernement que des marges financières limitées, il faut mentionner les **nouveaux leviers** dont les gestionnaires publics vont pouvoir disposer **avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

¹ *Rapport d'information n° 411 (2005-2006) de M. Philippe Marini.*

On peut citer :

- le dégonflement des reports qui ont été divisés par trois par rapport aux « sommets » des années 2000 et 2001 ;
- la constitution d'une réserve de précaution en début d'exercice qui donne de la visibilité aux gestionnaires ;
- la généralisation des dépenses à caractère limitatif qui a montré ses vertus dans la maîtrise de certaines dépenses jusque-là mal contrôlées ;
- enfin, l'affectation intégrale au désendettement des plus-values de recettes constatées au cours de l'exercice.

Des progrès sont encore à attendre dans l'utilisation de la LOLF par exemple, avec **la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique, qui devrait permettre d'économiser des emplois**, car l'entrée en vigueur de cette loi marque, plus généralement, la fin d'une époque où un bon budget était avant tout un budget qui augmente.

La lettre de mission adressée par M. Nicolas Sarkozy, Président de la République à Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, est parfaitement explicite à cet égard : *« un bon ministre ne se reconnaîtra pas à la progression de ses crédits mais à ses résultats et à sa contribution à la réalisation du projet présidentiel »*.

- **Baliser les chemins de l'équilibre financier**

Les progrès constatés en matière de gestion des finances publiques ne suffisent pas à garantir un assainissement financier durable, eu égard à l'anémie chronique de l'économie française.

De ce point de vue, votre rapporteur général ne peut qu'adhérer à l'approche de la nouvelle politique économique voulue par le Président de la République. **Il n'est pas possible d'accumuler les contraintes financières et de se contenter de répartir la pénurie.**

L'économie française ne peut être « manœuvrante » que si l'on réussit à lui donner le minimum de vitesse nécessaire pour lui permettre de se mouvoir et de se régénérer.

C'est dans cette **perspective dynamique** que votre commission des finances a examiné le programme de législature qui lui a été soumis à l'occasion de ce débat d'orientation budgétaire.

Elle s'est efforcée de le mettre en perspective au regard, notamment, des évolutions à moyen et long termes, et d'attirer l'attention sur les **hypothèses sous-jacentes.**

Prenant acte des « tendances lourdes », qu'il s'agisse des dépenses publiques qui se sont accrues de 2,4 % par an en volume depuis 1990 ou des conséquences de la hausse probable des taux d'intérêt sur la charge de la dette, ainsi que du risque de baisse de l'élasticité des recettes fiscales au PIB, elle a voulu évoquer une série de scénarios à l'horizon 2012.

Constante avec elle-même, et notamment avec les objectifs qu'elle avait assignés l'année dernière en matière de rééquilibrage progressif des finances publiques en vue du reflux de la dette publique, votre commission des finances a, surtout, cherché à se livrer à un exercice de cadrage de nature à **identifier les conditions de réussite de la stratégie du gouvernement.**

Il ressort des calculs effectués par votre rapporteur général - qui ne débouchent que sur des ordres de grandeur - que l'effort de consolidation budgétaire nécessaire pour atteindre l'équilibre des comptes publics en 2012 serait, avec une croissance du PIB de 2,5 %, en tenant compte des quelque 30 milliards d'euros servant à financer le programme présidentiel, de plus de 80 milliards d'euros.

Au vu de la volonté du nouveau gouvernement de procéder à une révision générale des politiques publiques à l'instar de celles réalisées dans d'autres pays comme le Canada, cela n'est pas hors d'atteinte compte tenu de la détermination et de l'approche très opérationnelle adoptée par le gouvernement.

Néanmoins, sur le plan des méthodes, votre commission des finances a identifié à la fois les contraintes issues des tendances passées et les cibles qui lui paraissent les plus appropriées pour faire porter le nécessaire effort d'économie.

A cet égard, il est clair que, pour elle, **la maîtrise des dépenses publiques dans leur ensemble passe inévitablement par celle des dépenses sociales.**

Compte tenu du vieillissement de la population et de la montée du risque dépendance, **ce sont clairement les charges de retraite et les dépenses de santé qui risquent de déraiper au cours des prochaines années.** C'est donc sur elles qu'il faut faire porter l'effort, ce qui suppose sans doute le renforcement de mécanismes de responsabilisation et une réforme du mode de gouvernance des institutions qui en ont la charge.

- **Faire le pari raisonné de la croissance**

Le rééquilibrage des comptes ne pourra pas résulter que du simple assainissement financier. Il suppose la relance de la croissance.

Parmi les conclusions les plus évidentes de l'exercice de cohérence auquel s'est livré votre rapporteur général dans le présent rapport, **l'intensité de l'effort de consolidation financière et la rapidité de rééquilibrage des comptes sont très dépendantes de la croissance.**

Ainsi avec un taux de croissance de 3 % par an, le déficit public serait ramené à 1 point de PIB en 2012, sans que l'on ait besoin d'économies supplémentaires par rapport à celles devant permettre le financement du programme présidentiel. En sens inverse, si la croissance du PIB était de « seulement » 2,2 % par an, et si les recettes publiques augmentaient légèrement moins vite que le PIB, les mesures d'économies nécessaires pour atteindre l'équilibre en 2012 dépasseraient sensiblement la centaine de milliards d'euros.

La stratégie des finances publiques exposée dans le rapport d'orientation budgétaire présenté par le gouvernement exprime à l'évidence une volonté politique. L'idée même ne recouvre pas que du volontarisme économique, même si celui-ci constitue un des ressorts majeurs d'une politique qui se fixe comme objectif de **gagner un point de croissance**.

Il faudra beaucoup de fermeté au gouvernement pour mettre en œuvre les réformes nécessaires en vue d'améliorer la qualité des services rendus et surtout renoncer ou réorienter les politiques publiques devenues inutiles ou inefficaces. Des réformes en matière de gouvernance, et notamment une programmation pluriannuelle des dépenses publiques et l'application de la « règle d'or » - qui consiste à n'autoriser les déficits que pour la couverture des dépenses d'investissement - devraient pouvoir faciliter une telle politique.

De ce point de vue, l'engagement présidentiel d'embaucher un fonctionnaire pour deux partant à la retraite est une bonne façon de mettre l'administration sous tension et de favoriser les gains de productivité, qui permettront de dégager des marges de manœuvre budgétaires et de procéder à des réallocations de moyens.

Le pari de la croissance est nécessaire car il crée le choc de confiance qui va libérer les énergies et donner aux agents économiques la visibilité politique dont ils ont aussi besoin.

Encore faut-il mettre toutes les chances de son côté par une attention vigilante à la maîtrise des finances publiques.

I. LE SOCLE DE LA PRÉSENTE LÉGISLATURE

A. L'EXÉCUTION 2006 : UN DÉFICIT NETTEMENT INFÉRIEUR À 3 POINTS DE PIB

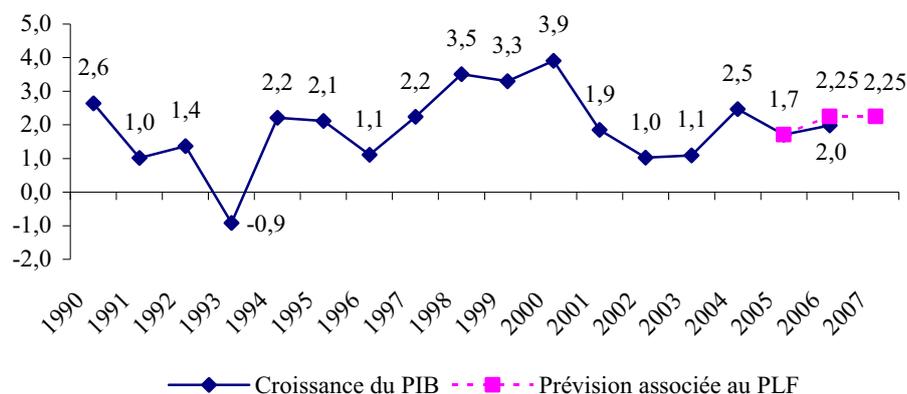
1. La fin de la procédure de « déficit excessif » provient essentiellement d'un dynamisme conjoncturel des recettes

a) Une croissance du PIB intermédiaire entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes

La croissance du PIB en 2006 est évaluée à **2 %** par l'Insee, soit très proche de la prévision associée au projet de loi de finances pour 2005, de 2,25 %, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB depuis 1990

(en %)



Sources : Insee, projet de loi de finances pour 2006

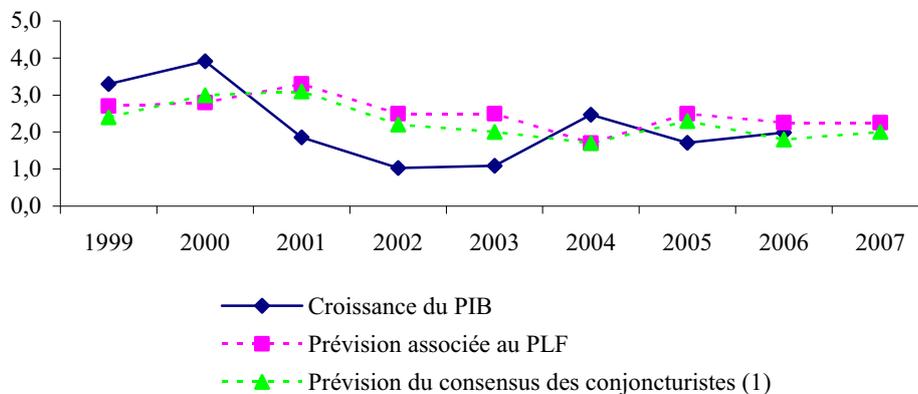
On remarque par ailleurs qu'alors que la croissance de 2005 était évaluée à 1,2 % lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, celle-ci a depuis été revue nettement à la hausse, à 1,7 %.

La croissance a donc été **intermédiaire** entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes, de 1,8 %.

L'écart entre la croissance prévue et la croissance observée, de l'ordre de 1 point de PIB chaque année de 1999 à 2003, tend donc à se réduire depuis 2004, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de la croissance du PIB de 1999 à 2006

(en %)



(1) Commission économique de la Nation, prévisions d'octobre de l'année n-1.

Sources : Insee, projets de lois de finances

Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que le début des années 2000 a été marqué par des phénomènes difficilement prévisibles (comme l'éclatement de la « bulle technologique »), mais aussi par celui que depuis 2004 la croissance a été plus proche de son niveau potentiel, et donc des prévisions des économistes, qui tendent à supposer un rapprochement de la croissance potentielle.

b) La fin de la procédure de « déficit excessif »

En 2006, le solde public s'est considérablement amélioré, passant, au sens du traité de Maastricht, de - 3 points de PIB en 2005 à - **2,5 points de PIB** en 2006 (contre - 2,9 points de PIB selon la programmation associée à la loi de finances pour 2006), comme l'indique le tableau ci-après.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques

(en points de PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007 (3)
Etat					
Au sens de la comptabilité nationale	-3,9	-3,2	-3,1	-2,7	-2,5
Au sens de la comptabilité budgétaire (1)	-3,6	-2,6	-2,5	-2,0	-2,3
<i>en milliards d'euros</i>	- 56,9	- 43,9	- 43,5	- 39,0 (2)	-42,0 (4)
Organismes divers d'administration centrale	0,3	0,6	0,4	0,6	0,1
Administrations publiques locales	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1
Administrations de sécurité sociale	-0,6	-0,9	-0,2	-0,3	-0,1
Administrations publiques *	-4,1	-3,6	-3,0	-2,5**	-2,5

* *Au sens du traité de Maastricht.*

** *Au sens de la comptabilité nationale, le solde des administrations publiques est de - 2,6 points de PIB en 2006. En effet, le déficit public au sens du Traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, car il prend en compte les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés (+0,9 milliard d'euros en 2006).*

Sources : Insee, sauf (1) rapports économiques, sociaux et financiers ; (2) projet de loi de règlement pour 2006 ; (3) programme de stabilité 2008-2010 ; (4) loi de finances initiale pour 2007

Cette confirmation de la fin du déficit excessif a permis au Conseil « Ecofin » de **clôturer le 30 janvier 2007 la procédure de déficit excessif** qui avait été engagée contre la France en janvier 2003.

On rappelle que la France a été en situation de déficit excessif en **2002, 2003 et 2004**, soit **3 années consécutives**, ce qui est le maximum actuellement autorisé par le pacte de stabilité. Rappelons que ce maximum était alors de **2 années**, et il a fallu la **crise de novembre 2003** pour que l'objectif de fin du déficit soit repoussé à 2005 par le Conseil, de manière non prévue par les textes¹.

La France se situe cependant toujours au 4^{ème} rang, parmi les Etats de la zone euro qui avaient en 2006 le déficit public le plus élevé, les autres Etats au déficit important en 2006 ayant été, par ordre de déficit décroissant, l'Italie, le Portugal (ces deux Etats ayant été en situation de déficit excessif) et la Grèce.

¹ Cf. le rapport d'information n° 277 (2004-2005) de M. Philippe Marini.

Le solde public dans les Etats membres de l'Union européenne

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (prév.)	2008 (prév.)
Zone euro	-2,5	-3	-2,8	-2,5	-1,6	-1	-0,8
dont :							
Italie	-2,9	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-2,1	-2,2
Portugal	-2,9	-2,9	-3,3	-6,1	-3,9	-3,5	-3,2
Grèce	-5,2	-6,2	-7,9	-5,5	-2,6	-2,4	-2,7
France	-3,2	-4,1	-3,6	-3	-2,5	-2,4	-1,9
Allemagne	-3,7	-4	-3,7	-3,2	-1,7	-0,6	-0,3
Slovénie	-2,5	-2,8	-2,3	-1,5	-1,4	-1,5	-1,5
Autriche	-0,5	-1,6	-1,2	-1,6	-1,1	-0,9	-0,8
Luxembourg	2,1	0,4	-1,2	-0,3	0,1	0,4	0,6
Belgique	0	0,1	0	-2,3	0,2	-0,1	-0,2
Pays-Bas	-2	-3,1	-1,8	-0,3	0,6	-0,7	0
Espagne	-0,3	0	-0,2	1,1	1,8	1,4	1,2
Irlande	-0,4	0,4	1,4	1	2,9	1,5	1
Finlande	4,1	2,5	2,3	2,7	3,9	3,7	3,6
Sélection d'Etats membres n'appartenant pas à la zone euro							
Danemark	0,2	0	2	4,7	4,2	3,7	3,6
Suède	-1,2	-0,9	0,8	2,1	2,2	2,2	2,4
Royaume Uni	-1,6	-3,2	-3,1	-3,1	-2,8	-2,6	-2,4
UE à 27	-2,4	-3,1	-2,7	-2,4	-1,7	-1,2	-1
Etats-Unis	-3,8	-4,9	-4,6	-3,7	-2,3	-2,6	-2,9
Japon	-8	-7,9	-6,2	-6,4	-4,6	-3,9	-3,5

Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2007

c) Une amélioration du solde public provenant essentiellement, malgré une croissance du PIB médiocre, d'un dynamisme conjoncturel des recettes

L'amélioration du solde public en 2006 s'explique avant tout par le fait que les recettes publiques ont continué à augmenter spontanément plus rapidement que le PIB (les économistes disent que l'« élasticité » des recettes publiques au PIB a été supérieure à 1), comme le montre le tableau ci-après.

Décomposition de l'évolution du solde public

(en points de PIB)

	2005	2006
Evolution du solde conjoncturel (1)	-0,2	0,0
Effort structurel (2)	-0,1	0,3
dont :		
Maîtrise de la dépense	-0,5	0,3
Mesures relatives aux prélèvements obligatoires	0,4	0,0
Evolution du solde structurel hors effort structurel (3)	0,9	0,1
dont :		
Prélèvements obligatoires tendant spontanément à augmenter plus vite que le PIB (phénomène non durable)	0,5	0,5
Mesures exceptionnelles sur les recettes autres que les prélèvements obligatoires	0,4	-0,4
Evolution du solde structurel (2)+(3)	0,8	0,4
Evolution du solde structurel hors mesures exceptionnelles	0,4	0,8
Evolution du solde public (1)+(2)+(3)	0,6	0,4
Solde public*	-3,0	-2,5**
Solde public structurel	-2,5	-2,1
Taux de prélèvements obligatoires	43,8	44,2

* Au sens du traité de Maastricht.

** Au sens de la comptabilité nationale, le solde des administrations publiques est de - 2,6 points de PIB en 2006. En effet, le déficit public au sens du Traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, car il prend en compte les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés (+0,9 milliard d'euros en 2006).

Sources : commission des finances du Sénat, d'après l'Insee et le rapport du gouvernement préparatoire au présent débat d'orientation budgétaire

Ainsi, la **maîtrise de la dépense**, c'est-à-dire le fait que la dépense a augmenté légèrement moins vite que le PIB¹, a amélioré le solde public de seulement **0,3 point de PIB**.

En fait, **la réduction du déficit public en 2006 s'explique essentiellement par le fait que les recettes publiques ont spontanément tendu à augmenter plus rapidement que le PIB**, ce qui a contribué à réduire le déficit public de **0,5 point de PIB**. Les prélèvements obligatoires, de 43,8 points de PIB en 2005, sont ainsi passés à 44,2 points de PIB en 2006.

Cette situation est préoccupante parce que les recettes publiques ne tendent pas spontanément, sur longue période, à augmenter plus rapidement que le PIB.

¹ Certes, comme on l'a indiqué ci-avant, selon les concepts usuels, les dépenses publiques ont augmenté de 2,1 % en volume, alors que le PIB augmentait de 2 % en volume. Cependant, l'indice des prix hors tabac, utilisé pour calculer la croissance réelle des dépenses publiques, est différent de l'indice des prix du PIB. La part des dépenses publiques dans le PIB a bien diminué de 0,3 point de PIB.

On pourrait bien entendu imaginer que la forte croissance des recettes publiques ces dernières années a été la manifestation d'un « rattrapage », et que le nouveau « socle » de recettes publiques serait donc solide. Malheureusement, les recettes publiques semblent actuellement nettement au-dessus de ce que serait leur niveau « normal », comme on le verra ci-après.

L'année 2005 a en outre été marquée par une **recette exceptionnelle** ne consistant pas en un prélèvement obligatoire : la **soulte du régime de retraites des IEG** (industries électriques et gazières), de 8,4 milliards d'euros, soit 0,5 point de PIB¹.

La disparition de cette recette exceptionnelle en 2006 n'a été que très partiellement compensée, à hauteur de 2 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB, par un « dividende exceptionnel » de La Poste. Aussi, la diminution des recettes exceptionnelles hors prélèvements obligatoires a contribué à accroître le déficit public de 0,4 point de PIB.

d) Un déficit qui serait de 2,8 points de PIB hors recettes exceptionnelles

Trois mesures exceptionnelles relatives aux recettes ont contribué à réduire le déficit public en 2006 :

- une soulte de 2 milliards d'euros, versée par La Poste à l'Etablissement public national de financement des retraites de La Poste, qui est un ODAC ;

- la modification du calendrier de versement des acomptes d'impôt sur les sociétés intervenue fin 2006, qui a procuré à l'Etat un supplément de recettes fiscales estimé à 1 milliard d'euros ;

- la taxation anticipée des plans d'épargne logement (PEL), qui a permis à la sécurité sociale d'enregistrer un produit exceptionnel estimé à 2,1 milliards d'euros.

Au total, ces trois recettes s'élèvent à 5,1 milliards d'euros, soit **0,3 point de PIB**. Elles sont cependant inférieures à celles auxquelles le gouvernement a recouru en 2005, de 0,6 point de PIB.

Comme la Cour des comptes le souligne dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, en l'absence de ces trois mesures exceptionnelles, le déficit public de 2006 serait donc de **2,8 points de PIB**.

¹ Les recettes exceptionnelles n'ont augmenté « que » de 0,4 point de PIB en 2005, parce qu'en 2004 l'Etat avait perçu une « soulte » de 0,1 point de PIB relative au démantèlement des centrales nucléaires de Marcoule et Pierrelatte.

2. Un sujet d'inquiétude : des dépenses qui continuent à augmenter de plus de 2 % par an en volume

Le caractère relativement satisfaisant de l'exécution 2006 ne doit pas dissimuler l'essentiel : **les dépenses ont cru nettement plus rapidement que prévu** (avec une croissance de 2,1 % en volume, contre une prévision de 1,2 % en volume selon le programme de stabilité 2006-2008 et 1,6 % selon la programmation associée à la loi de finances pour 2006), **et ne sont donc toujours pas maîtrisées**. Le tableau ci-après permet de le constater.

Principaux agrégats de finances publiques (ensemble des administrations publiques)

(en points de PIB)

Intitulé	2001	2002	2003	2004	2005	2006			PLF 2007
						PLF 2006	PLF 2007	Exécution	
Dépenses	51,6	52,6	53,4	53,2	53,7	53,6	53,3	53,4	52,9
<i>Croissance en % (volume)</i>	<i>2,2</i>	<i>3,8</i>	<i>2,5</i>	<i>2,1</i>	<i>2,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>	<i>2,1</i>	<i>1,4</i>
Recettes	50,0	49,5	49,2	49,6	50,7			50,8	
Déficit au sens de Maastricht*	-1,5	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,9	-2,7	-2,5*	-2,5
Dette des administrations publiques	56,3	58,2	62,4	64,3	66,2	66,0	64,6	63,7	63,6
Prélèvements obligatoires	43,8	43,1	42,9	43,2	43,8	44,0	44,0	44,2	43,7

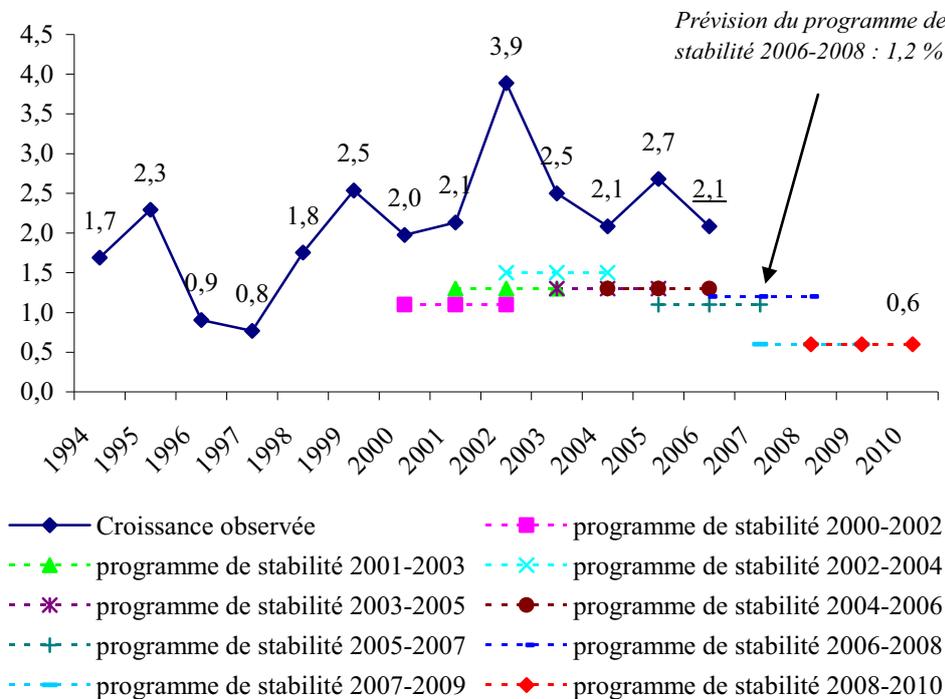
* Au sens de la comptabilité nationale, le solde des administrations publiques est de - 2,6 points de PIB en 2006. En effet, le déficit public au sens du Traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, car il prend en compte les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés (+0,9 milliard d'euros en 2006).

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers pour 2006 et 2007

Cette croissance des dépenses publiques nettement supérieure aux prévisions est habituelle : **depuis que les programmes de stabilité existent, la norme de croissance des dépenses publiques n'a jamais été respectée**, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance des dépenses des administrations publiques en volume : prévision et exécution

(croissance déflatée de l'augmentation des prix hors tabac, en %)



Sources : programmes de stabilité, Insee

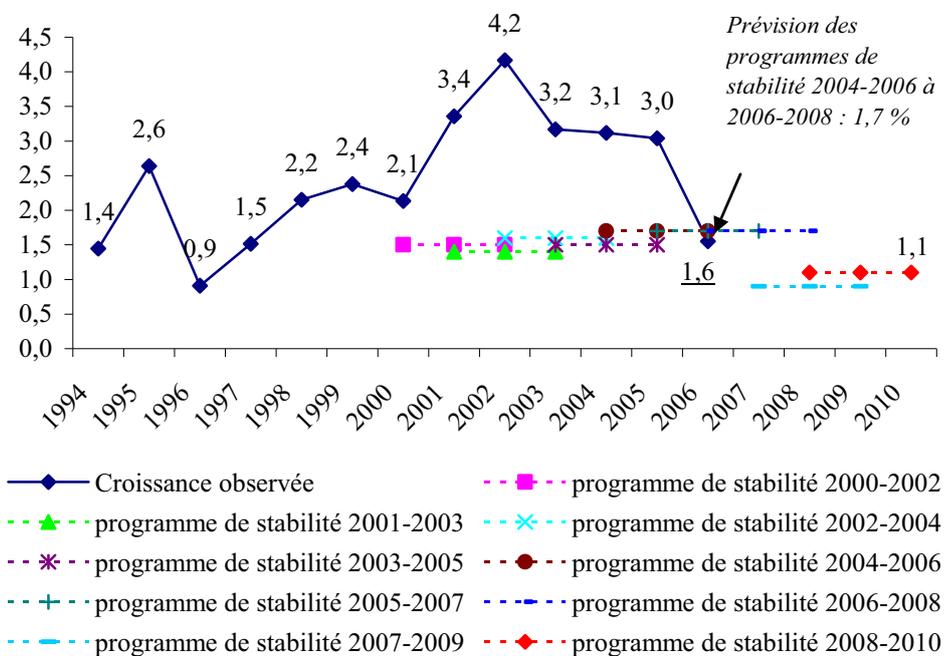
La croissance en volume des dépenses publiques en 2006 (2,1 %) étant à peu près égale à la croissance structurelle de l'économie française, **le taux de croissance des dépenses publiques en 2006 correspond donc à celui qui**, sur longue période (et donc en supposant une élasticité des recettes publiques au PIB égale à 1), **permet simplement une stabilisation** du déficit public, en l'absence de mesures sur les recettes publiques.

a) *La croissance des dépenses de sécurité sociale ralentit de manière significative, conformément aux programmations*

Il faut cependant souligner un facteur encourageant : en 2006, les dépenses de sécurité sociale ont fortement ralenti, et ont même été légèrement inférieures aux programmations, comme l'indique le graphique ci-après.

**Croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale en volume :
prévision et exécution**

*(croissance déflatée de l'augmentation
des prix hors tabac, en %)*

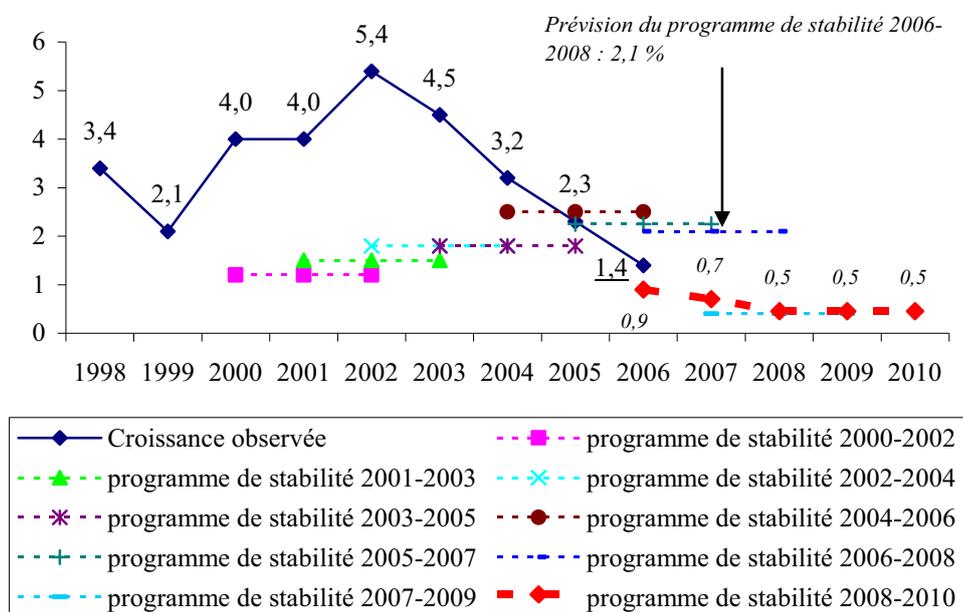


Sources : programmes de stabilité, Insee

Ce ralentissement des dépenses de sécurité sociale provient en particulier d'un fort ralentissement des dépenses d'assurance maladie, comme l'indique le graphique ci-après.

**Croissance des dépenses des administrations de santé en volume :
prévision et exécution**

*(croissance déflatée de l'augmentation
des prix hors tabac, en %)*



Sources : programmes de stabilité, Insee, commission des comptes de la sécurité sociale (juillet 2007)

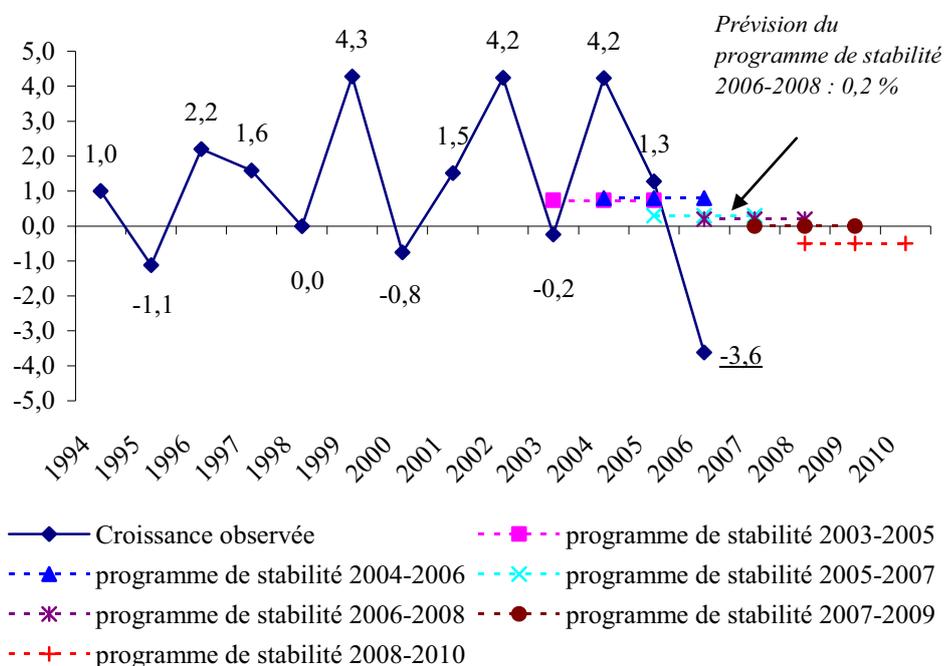
Ce fort ralentissement des dépenses d'assurance maladie ne semble malheureusement pas structurel. Ainsi, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, ces dépenses semblent devoir à nouveau se rapprocher en 2007 de leur taux de croissance moyen, ainsi qu'on le verra ci-après.

b) Des dépenses de l'Etat conformes aux programmations

Les dépenses de l'Etat ont elles aussi fortement ralenti en 2006, et ont même augmenté nettement moins vite que la programmation, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance des dépenses de l'Etat en volume : prévision et exécution

(croissance déflatée de l'augmentation
des prix hors tabac, en %)



Les dépenses prises en compte sont celles de la comptabilité nationale, afin de permettre la comparaison avec les autres graphiques. Les programmes de stabilité antérieurs au programme de stabilité 2003-2006 ne définissant l'objectif de croissance des dépenses de l'Etat que selon la comptabilité budgétaire, les prévisions des programmes de stabilité 2001-2003 et 2002-2004 ne sont pas renseignées.

Sources : programmes de stabilité, Insee

Ce fort ralentissement apparent en 2006 des dépenses de l'Etat, qui auraient même reculé en volume, provient en réalité d'un changement de périmètre.

La loi de finances initiale pour 2006 a, en effet, transféré des recettes fiscales aux régimes de sécurité sociale, destinées à financer les allègements généraux de cotisations sociales patronales, pour un montant de 18,9 milliards d'euros.

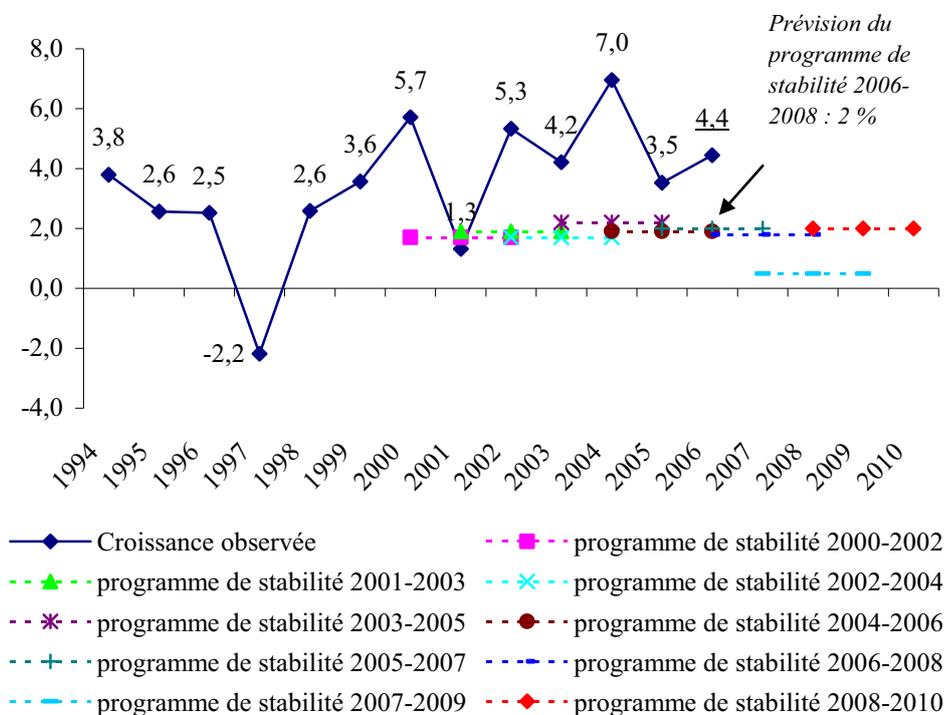
Les dépenses de l'Etat n'en sont pas moins, incontestablement, maîtrisées, avec depuis 2004 le respect de la règle dite du « zéro volume », définie à droit constant et en comptabilité budgétaire, et qui correspond à peu près au « plus 1 % volume » à droit constant en comptabilité nationale.

c) Des dépenses des collectivités territoriales toujours dynamiques, contrairement aux programmations

Si la croissance des dépenses publiques en 2006 a été de 2,1 % en volume, c'est-à-dire analogue à la croissance structurelle du PIB, c'est parce que les dépenses des collectivités territoriales ont continué d'augmenter nettement plus rapidement que le PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

**Croissance des dépenses des collectivités territoriales en volume :
prévision et exécution**

(croissance déflatée de l'augmentation des prix hors tabac, en %)



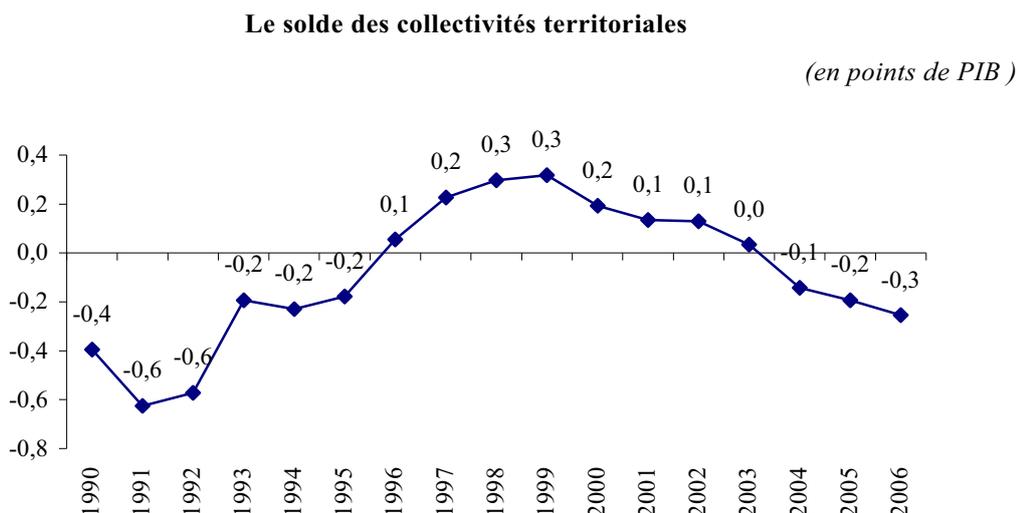
Sources : programmes de stabilité, Insee

Ainsi, en 2006 les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté de 4,4 % en volume, contre une prévision de 2 % pour le dernier programme de stabilité à prendre en compte l'année 2006. On peut considérer que cette tendance est conforme au « cycle électoral municipal », les années de fin de mandat se caractérisant par une accélération des dépenses, qui devrait être compensée en 2008-2009.

En conséquence, en 2006 la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB est passée de 10,9 points de PIB à 11,1 points de PIB, ce qui correspond à une augmentation de 0,2 point de PIB, soit environ 3,5 milliards d'euros. A titre de comparaison, le montant des transferts de

compétences réalisés en 2006 et de l'augmentation des dépenses de RMI en 2006 a été de l'ordre de 1 milliard d'euros¹.

Ce fort dynamisme des dépenses des collectivités territoriales se traduit directement par une dégradation du solde des administrations publiques, par l'intermédiaire d'une **dégradation du solde des collectivités territoriales**, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : Insee

Ainsi, en 2006 les collectivités territoriales ont été déficitaires de 4,6 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB. **Il s'agit de leur troisième année consécutive de déficit.** On semble donc s'orienter vers un « retour à la normale », caractérisé par un déficit structurel des collectivités territoriales, lié à l'investissement. Celles-ci ont en effet été en déficit chaque année de 1978 (début de la période couverte par l'Insee) à 1995, l'excédent de la période 1996-2003 constituant une exception historique.

Il faut cependant souligner que **le déficit des collectivités territoriales a jusqu'à présent été modeste.** Le véritable enjeu de la maîtrise de la dépense locale semble donc concerner le **taux de prélèvements obligatoires**, plutôt que le déficit public.

¹ Les transferts, tels qu'évalués par la loi de finances rectificative pour 2006, se sont élevés à environ 830 millions d'euros, dont 710 millions d'euros pour les régions et 120 millions d'euros pour les départements. Par ailleurs, les dépenses de RMI ont augmenté de moins de 300 millions d'euros en 2006.

B. L'EXÉCUTION 2007 : UN BUDGET DE L'ETAT MAÎTRISÉ, DES COMPTES SOCIAUX SOUS TENSION

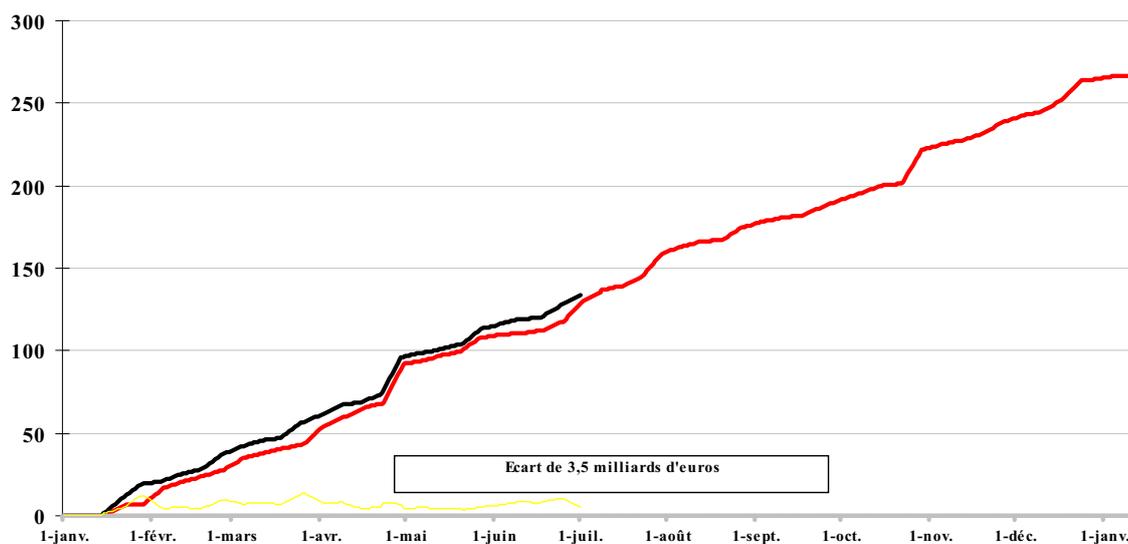
1. Le pilotage du solde de l'Etat apparaît maîtrisé au 28 juin 2007

a) Un dérapage peu probable des dépenses de l'Etat

Au 28 juin 2007, date de la dernière situation hebdomadaire transmise à votre commission des finances, on enregistrait un **surplomb de dépenses par rapport à l'exécution 2006 à la même date de 3,5 milliards d'euros** au titre du budget général, soit un écart de 2,37 %.

Ecart des dépenses nettes du budget général entre l'exécution 2006 et l'exécution 2007 (28 juin 2007)

(en milliards d'euros)



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique/commission des finances

En début d'exercice, l'écart constaté, de l'ordre de 5 milliards d'euros, devait être mis en perspective, selon la direction du budget, avec « *la faiblesse des dépenses l'an dernier en début d'année en raison du démarrage de la LOLF* ». De fait, l'écart s'est résorbé début mai 2007. Il est possible que la sous-exécution des dépenses au premier semestre 2006 liée aux débuts de la LOLF explique encore une partie de l'écart avec l'exécution 2007.

A la fin juin 2007, l'écart n'apparaît pas préoccupant. Dans son rapport pour le débat d'orientation budgétaire, le gouvernement considère d'ailleurs que le plafond de dépense pour 2007 voté par le Parlement sera tenu et devrait s'établir ainsi à 266,85 milliards d'euros.

Il convient en effet, dans l'examen de l'exécution budgétaire, de prendre en compte les modifications du rythme de décaissement des dépenses.

Par exemple, l'agence France Trésor a procédé en 2006, sur décision du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à la diminution de sa trésorerie de précaution : la situation de trésorerie de l'Etat et des correspondants du Trésor a été réduite de 25,9 milliards d'euros, passant de 39,7 milliards d'euros au 31 décembre 2005 à 13,8 milliards d'euros au 31 décembre 2006.

Pour faire face aux aléas et payer les factures qui se présentent, le trésorier de l'Etat est donc contraint d'accroître la prévisibilité du paiement de la dépense (obligation d'une annonce pour les établissements publics nationaux de toute dépense supérieure à 1 million d'euros, prévisions semestrielles pour les ministères), mais aussi le cas échéant d'en modifier le rythme, avec le principe, progressivement mis en œuvre, du paiement à l'échéance. **Un tel facteur peut avoir une incidence sur l'écart entre l'exécution de la dépense en 2007 et celle de l'année antérieure.**

Surtout, la mise en réserve de crédits n'a pas été entamée de manière significative et permet de faire face à tout dérapage éventuel. En application de l'article 51 de la LOLF, le gouvernement dispose en effet désormais des moyens de faire face à un dérapage de la dépense grâce à la constitution d'une réserve de précaution.

Pour 2007, cette mise en réserve représente 5,6 milliards d'euros (0,15 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel) et 5 % sur les autres titres).

Un seul décret d'annulation a été publié jusqu'à présent, afin de gager le décret d'avance du 6 avril 2007 à hauteur de 75 millions d'euros.

Les dégels opérés apparaissent limités : en crédits de paiement, ils représentent de l'ordre d'1 milliard d'euros : 370 millions d'euros au titre de dépenses d'intérêt local, 380 millions d'euros au titre des opérateurs de l'Etat ainsi que 300 millions d'euros sur le programme 102 « travail et emploi ».

Les dégels opérés laissent des marges de manœuvre encore importantes. **Le gouvernement apparaît donc, à ce stade, en mesure de tenir la norme de dépense 2007.**

b) Des plus-values de recettes fiscales de l'ordre de 2 à 5 milliards d'euros en 2007 ?

En sens inverse, des **plus-values de recettes fiscales** sont envisageables.

Ainsi, le gouvernement estime que les recettes d'impôt sur les sociétés pourraient être supérieures de **2 à 5 milliards d'euros** aux prévisions de la loi de finances initiale, du fait d'importantes plus-values d'impôt sur les sociétés, comme l'indique le tableau ci-après.

Les prévisions de plus-values de recettes fiscales du gouvernement

(en milliards d'euros)

Impôt	Plus-values anticipées pour 2007, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale
Impôt sur les sociétés	3 à 6
TVA nette	-1
Impôt sur le revenu	0
Autres recettes nettes	0
TOTAL	2 à 5

Source : rapport du gouvernement préparatoire au présent débat d'orientation budgétaire

2. Le comité d'alerte pour l'assurance maladie a attiré l'attention sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie

a) Un dérapage tendanciel de 4 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

La situation des comptes de la sécurité sociale est particulièrement préoccupante. On relève en effet une **forte dégradation des comptes du régime général** de la sécurité sociale depuis le début de l'année 2007, ce qui a amené la commission des comptes de la sécurité sociale à réviser de manière significative les projections de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007.

Le solde du régime général se dégraderait de **4 milliards d'euros** par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2007, pour atteindre **- 12 milliards d'euros fin 2007**, en l'absence de mesures de redressement en cours d'année. Pour la troisième année consécutive, les quatre branches du régime général seraient en déficit en 2007.

On relève, en particulier, **deux évolutions importantes** :

- la dégradation plus forte que prévue du solde de la branche vieillesse, dont les charges ont été revues à la hausse de 950 millions d'euros ;
- la dégradation du solde de la branche maladie de 500 millions d'euros par rapport à 2006, alors que la LFSS pour 2007 prévoyait une amélioration de son solde de 2 milliards d'euros.

Soldes par branche du régime général

(en milliards d'euros)

Branche	2004	2005	2006	2007	
				prévisions LFSS 2007	prévisions commission des comptes - juillet 2007
Maladie	-11,6	-8,0	-5,9	-3,9	-6,4
Accidents du travail	-0,2	-0,4	-0,1	0,1	-0,3
Vieillesse	0,3	-1,9	-1,9	-3,5	-4,7
Famille	-0,4	-1,3	-0,9	-0,8	-0,7
Total régime général	-11,9	-11,6	-8,7	-8,0	-12,0
FSV	-0,6	-2,0	-1,3	-0,6	-0,3
Régime général + FSV	-12,5	-13,6	-10,0	-8,6	-12,3

Source : commission des comptes de la sécurité sociale (juillet 2007) et loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

Plusieurs faits marquants doivent être soulignés, notamment :

- le **très net dépassement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**, confirmé par le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie. En l'absence de mesures de redressement en cours d'année, ce dépassement atteindrait 2,6 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros pour les seuls soins de ville. Le rapport de la commission des comptes note que la révision à la hausse des dépenses 2006 « a rendu d'emblée très difficile la réalisation de l'ONDAM 2007, déjà très ambitieux » ;

- la **vive progression des allègements généraux de charges sociales**, qui remettent en cause les prévisions des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2007 : en effet, le panier de recettes fiscales affecté à la sécurité sociale – les 9 taxes de « l'inventaire à la Prévert » – a juste couvert le montant des exonérations générales en 2006, alors qu'un excédent de recettes de 300 millions d'euros était prévu. La situation se dégraderait encore en 2007, puisque l'on aboutirait à une perte de recettes de 850 millions d'euros pour la sécurité sociale, alors qu'un excédent de 250 millions d'euros était prévu¹. Cette évolution négative pèse essentiellement sur les comptes de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ;

¹ Les prévisions d'excédent mentionnées ici sont celles qui avaient été communiquées à votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007. Elles diffèrent

- le relèvement de l'hypothèse d'évolution de la **masse salariale** (+ 0,2 point), ainsi que d'autres révisions de moindre importance, qui se traduisent par des **recettes supplémentaires** à hauteur de **650 millions d'euros** environ ;

- **la dégradation rapide de la trésorerie du régime général et « l'explosion » de ses charges financières**, qui avaient été mises en évidence dans le rapport pour avis de votre commission des finances sur le PLFSS pour 2007 : ces charges financières pourraient passer de 285 millions d'euros en 2006 à **700 millions d'euros en 2007** ;

- *a contrario*, **l'amélioration de la situation du Fonds de solidarité vieillesse** par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2007, en raison de la décrue du chômage, dont on ne peut que se féliciter. Il reste toutefois déficitaire et son déficit cumulé, qui continue de croître, pourrait atteindre près de 5,3 milliards d'euros fin 2007, selon les dernières prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Enfin, la commission des comptes de la sécurité sociale relève que les perspectives 2007 s'expliquent aussi par le ralentissement de la progression des recettes par rapport à celle connue au cours de l'exercice 2006. Elle souligne, en particulier, que **près de 2 milliards d'euros de recettes exceptionnelles non reconductibles avaient été comptabilisées en 2006** (modalités de taxation des PEL, comptabilisation de deux exercices de remise conventionnelle de l'industrie pharmaceutique, acquittement exceptionnel de 13 mois de droits indirects sur les boissons alcooliques par certains opérateurs). La commission des comptes de la sécurité sociale note que **ces recettes exceptionnelles « ont gonflé d'environ 0,7 point le taux de croissance des produits du régime général en 2006 et contribuent à réduire d'autant celui de 2007 »**.

b) Les mesures annoncées par le gouvernement dans le cadre de la procédure d'alerte ne suffiront pas à assurer le respect de l'ONDAM

L'évolution des dépenses de santé laissant craindre un dépassement de 2,6 milliards d'euros de l'ONDAM 2007, **le comité d'alerte**, mis en place par la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie¹, **a déclenché, le 29 mai 2007, la procédure d'alerte** prévue par l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale.

Les caisses nationales d'assurance maladie et le gouvernement ont, comme le prévoit la procédure, **présenté plusieurs mesures de redressement**.

légèrement de celles retenues par la commission des comptes de la sécurité sociale, qui mentionne des excédents prévisionnels de 350 millions d'euros en 2006 et 230 millions d'euros en 2007.

¹ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie.

Le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie

Le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a été créé par la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie¹. Il est chargé **d'alerter le Parlement, le gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement (ONDAM).**

Le risque de dépassement est jugé sérieux si son ampleur prévisible est supérieure à **un seuil, fixé par décret, de 0,75 % de l'ONDAM**. Le risque est alors notifié au Parlement, au gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie. Celles-ci proposent des **mesures de redressement**. Le comité rend un **avis sur l'impact financier de ces mesures** et, le cas échéant, de celles que l'Etat entend prendre pour sa part.

Depuis sa création, le comité d'alerte a ainsi rendu cinq avis :

- **Avis n° 1 du 31 mai 2005**

Le comité d'alerte considère **le respect de l'ONDAM, fixé pour 2005 à 134,9 milliards d'euros, « possible ».**

- **Avis n° 2 du 31 mai 2006**

Le comité estime qu'il existe **un risque de dépassement de l'ONDAM 2006 (140,7 milliards d'euros)**, mais que le dépassement total peut être contenu dans la limite des 0,75 %. **La procédure d'alerte n'est donc pas déclenchée.**

- **Avis n° 3 du 6 avril 2007**

Un dépassement de l'ONDAM 2006 de 1,2 milliard d'euros est annoncé. Selon le comité, ce surcroît de dépenses constaté par rapport aux estimations qui ont servi de base à la construction de l'ONDAM 2007, ainsi que la forte croissance des dépenses de soins de ville, **rendra « très difficile » la réalisation de ce dernier, fixé à 144,8 milliards d'euros.**

- **Avis n° 4 du 29 mai 2007**

Le comité d'alerte considère qu'il y a un risque sérieux de dépassement supérieur à 0,75 % de l'ONDAM 2007. Il décide de **déclencher la procédure d'alerte.**

- **Avis n° 5 du 29 juin 2007**

Le comité d'alerte juge que **les mesures proposées par les caisses d'assurance maladie insuffisantes pour assurer le respect de l'ONDAM 2007.**

Les mesures finalement retenues par le gouvernement, lors de la présentation des comptes de la sécurité sociale, le 4 juillet 2007, sont toutes reprises des propositions faites par les conseils d'administration des caisses nationales d'assurance maladie. Elles devraient **engendrer 417 millions d'euros d'économies en 2007 et 1,15 milliard d'euros de rendement en « année pleine ».**

Ces réformes porteront, **de façon équilibrée, sur les assurés, les professionnels de santé et l'industrie des produits de santé. Elles s'orienteront autour de trois axes :**

¹ *Loi précitée n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie.*

- **le renforcement du parcours de soins et la responsabilisation des assurés**, par le biais de trois mesures principales : l'augmentation de 10 points du ticket modérateur pour les actes réalisés « hors parcours de soins », la généralisation de la suppression du tiers payant en cas de refus d'un générique et la réévaluation du plafonnement de la participation forfaitaire journalière sur les actes médicaux pratiqués en ville et à l'hôpital. **Le montant global d'économies attendu de ces mesures est de 145 millions d'euros en 2007 et de 410 millions « en année pleine » ;**

- **de nouvelles actions dirigées vers les « offreurs » de soins**, notamment une baisse de prix ciblée de certains dispositifs médicaux, médicaments et actes de radiologie et de biologie, pour un montant global d'économies de **102 millions d'euros en 2007 et 400 millions d'euros en « année pleine » ;**

- **la mobilisation enfin des professionnels sur la maîtrise médicalisée et la lutte contre les fraudes**, qui devraient permettre d'économiser **100 millions d'euros en 2007 et 195 millions d'euros en « année pleine ».**

Le plan de redressement du gouvernement comprend également des **mesures visant à inciter les établissements hospitaliers à recourir davantage à la chirurgie ambulatoire** (150 millions d'euros d'économies attendues en « année pleine »), ainsi que **le gel des crédits consacrés à la mise en place du dossier médical personnel (DMP)**. Cependant, votre rapporteur général note que cette dernière proposition ne constitue pas en soi une réelle mesure d'économies.

Plan de redressement retenu par le gouvernement dans le cadre de la procédure d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie

(en millions d'euros)

Intitulé de la mesure	Economies réalisées en 2007	Rendement en « année pleine »
Responsabilisation des assurés ne passant pas par le médecin traitant	50	150
Evolution du plafonnement journalier	80	200
Gel du Fonds d'intervention pour la qualité des soins de ville (FIQSV) au titre du Dossier médical personnel (DMP)	70	*
Baisse des tarifs d'actes ciblés de radiologie	22	190
Baisse des tarifs d'actes ciblés de biologie	25	
Incitation des établissements hospitaliers à recourir davantage à la chirurgie ambulatoire	0	150
Généralisation du « tiers payant contre générique »	15	60
Baisse de prix ciblée de dispositifs médicaux	15	50
Baisse de prix ciblée de médicaments	40	160
Mobilisation des professionnels sur la maîtrise médicalisée	50	100
Lutte contre la fraude	50	95
Total	417	1.155

Sources : dossier de presse du gouvernement ; le gel des crédits consacrés à la mise en place du DMP n'étant pas pérenne, il a été retranché des économies en année pleine.

Comme le soulignait le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Eric Woerth, lors de la présentation des comptes de la sécurité sociale, « *ces mesures seront cependant insuffisantes* » **pour assurer le respect de l'ONDAM 2007** et couvrir le dépassement de 2,6 milliards d'euros prévu pour cette année. C'est pourquoi, « *la sauvegarde de notre système de protection sociale doit conduire à mettre en place une politique de régulation de nature structurelle* »¹.

En effet et ainsi que l'indiquait également le secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale, le 4 juillet 2007, **il n'est plus aujourd'hui possible de considérer le déficit de l'assurance maladie comme conjoncturel.**

Deux raisons poussent à ce constat :

- **un déficit du régime général de plus de 10 milliards d'euros depuis cinq ans, à l'exception de 2006 ;**

- **une augmentation aujourd'hui des recettes du régime général, en raison de l'amélioration bienvenue de la situation de l'emploi salarié et de la progression subséquente de la masse salariale (+ 4,8 % en 2006²).** La dégradation de la branche maladie ne peut donc plus être expliquée par la seule faiblesse de la croissance économique et l'effet classique de ciseaux entre les dépenses et les recettes.

Le déficit de l'assurance maladie résulte, avant tout, **d'un problème de dépenses et non d'une insuffisance de recettes**, ce qui appelle des réformes de nature structurelle.

3. La situation budgétaire sous l'œil des marchés

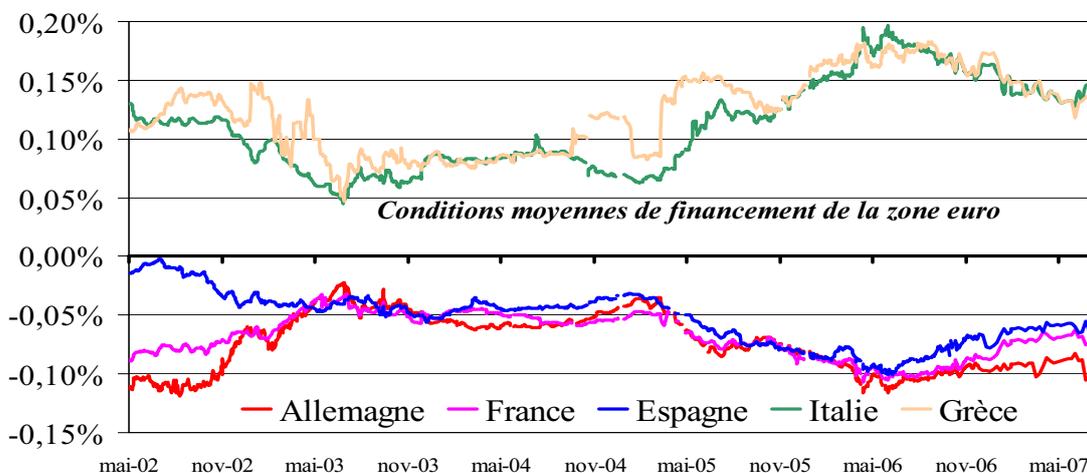
Les marchés financiers sont attentifs à l'évolution de la situation budgétaire des pays membres de la zone euro. C'est en fonction de celle-ci que sont déterminés les taux d'intérêt appliqués aux émissions obligataires des Etats. Les investisseurs appréhendent ainsi le risque des différents titres d'emprunt et la qualité de la signature de chaque émetteur.

La dernière comparaison disponible souligne la surperformance de l'Allemagne sur le marché obligataire, par rapport à ses partenaires européens, à commencer par la France. Or, il n'y avait pas eu un tel creusement de l'écart des taux d'intérêt appliqués à la France et à l'Allemagne depuis 2002.

¹ Intervention de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, devant la commission des comptes de la sécurité sociale, 4 juillet 2007.

² Rapport précité de la commission des comptes de la sécurité sociale, juillet 2007.

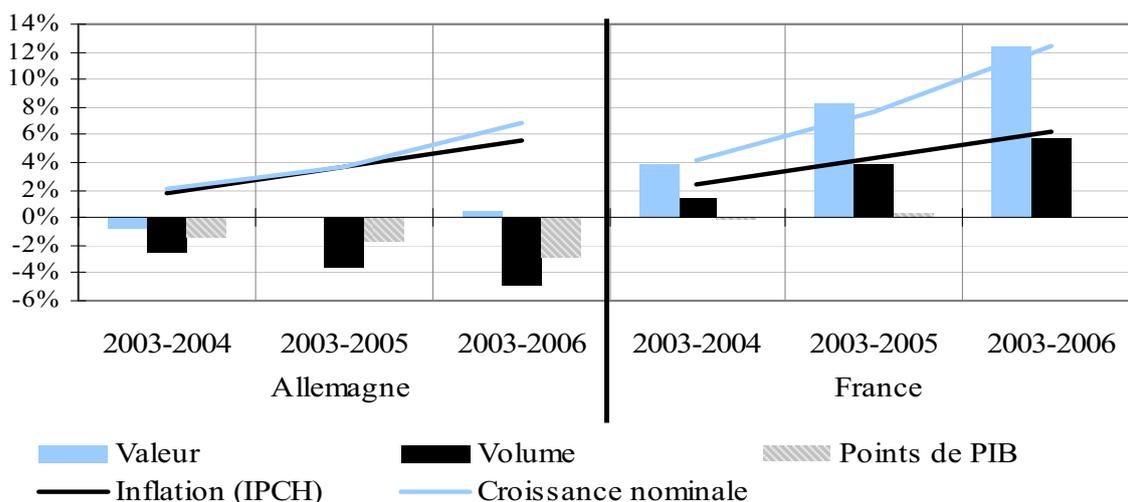
Indicateur de coût de financement relatif des pays de la zone euro



Source : agence France Trésor

L'amélioration de la signature de l'Allemagne est liée au spectaculaire redressement de sa situation budgétaire, qui apparaît aujourd'hui très significativement plus favorable que la situation budgétaire française, au demeurant améliorée. En particulier, la dépense publique s'est réduite de manière très importante en Allemagne, en volume et en valeur, tandis que la croissance de la dépense publique depuis 2003 en France apparaît toujours positive.

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



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

L'écart de performance en matière budgétaire entre la France et l'Allemagne a un impact significatif en termes de taux d'intérêt.

II. L'ENJEU DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2008-2012 : ACCÉLÉRER LA CROISSANCE ET TROUVER PLUSIEURS DIZAINES DE MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES

A. LES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

1. L'engagement du Président de la République : ramener les finances publiques à l'équilibre en 2012

L'objectif du gouvernement pour 2012 est double :

- ramener la dette publique à **moins de 60 % du PIB** ;
- ramener le solde public à **l'équilibre**.

Il n'y a pas de lien entre le chiffrage des deux objectifs : pour ramener la dette publique à moins de 60 % du PIB en 2012, un déficit que l'on ramènerait progressivement à 1 point de PIB en fin de période serait suffisant.

L'objectif de solde public du gouvernement pour 2012 est donc **nettement plus ambitieux** que ceux évoqués pendant la campagne électorale, de l'ordre de 1,5 point de PIB¹ ou 0,8 point de PIB².

Il est en revanche **moins ambitieux** - mais aussi plus réaliste, en particulier compte tenu des allègements fiscaux prévus pour 2008 - que le programme de stabilité 2008-2012, qui prévoyait de ramener les finances publiques à l'équilibre dès 2010, avec une croissance du PIB de 2,25 %, voire 2009, avec une croissance du PIB de 3 %.

Le retour à l'équilibre se ferait conformément au schéma ci-après :

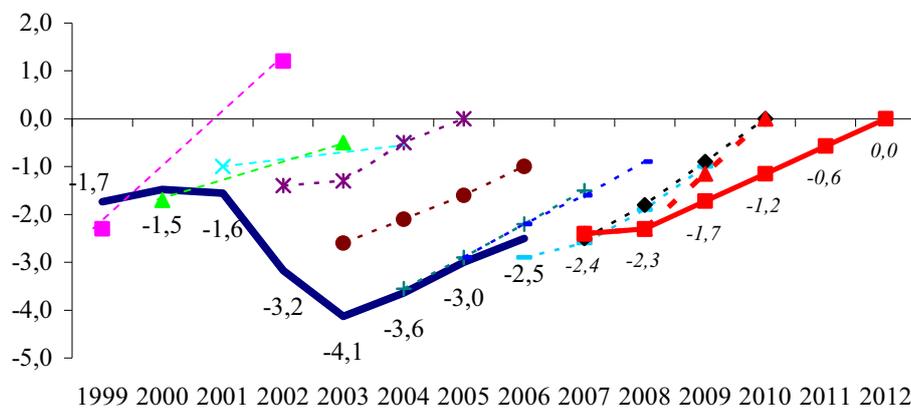
- avec une croissance du PIB de 2,5 % en moyenne, hypothèse retenue par le gouvernement, l'équilibre serait atteint en **2012** ;
- avec une croissance du PIB de 3 % en moyenne, l'équilibre serait atteint dès **2010**.

¹ « Le chiffrage du projet législatif de l'UMP », UMP, 5 décembre 2006.

² « Le chiffrage du projet de Nicolas Sarkozy », UMP, 10 mars 2007.

La nouvelle programmation des finances publiques : comparaison avec les programmes de stabilité successifs et avec l'exécution passée

(solde public en points de PIB)



- Solde public effectif
- - ■ - - 2000-2002 (scénario à 2,5 % de croissance)
- - ▲ - - 2001-2003 (scénario à 2,5 % de croissance)
- - ✕ - - 2002-2004 (scénario à 2,5 % de croissance)
- - * - - 2003-2005 (scénario à 2,5 % de croissance)
- - ● - - 2004-2006 (scénario à 2,5 % de croissance)
- - + - - 2005-2007 (scénario à 2,5 % de croissance)
- - - - - 2006-2008 (scénario à 2,5 % de croissance)
- - — - - 2007-2009 (scénario à 2,25 % de croissance)
- - ◆ - - 2008-2010 (scénario à 2,25 % de croissance)
- ■ — Nouvelle programmation du gouvernement, avec croissance du PIB de 2,5 % (scénario de référence)
- - ▲ - Nouvelle programmation du gouvernement, avec croissance du PIB de 3 % (variante)

Sources : programmes de stabilité, Insee, rapport du gouvernement préparatoire au débat d'orientation budgétaire

2. L'abandon de l'objectif irréaliste du « rapport Pébereau », consistant à ramener les finances publiques à l'équilibre en 2010 avec une croissance du PIB de 2,25 % par an

Le gouvernement propose donc, comme votre commission des finances l'a toujours préconisé, **de relativiser les objectifs irréalistes du « rapport Pébereau » de décembre 2005¹.**

On rappelle que, selon le rapport précité, l'Etat et les administrations de sécurité sociale devaient **« revenir à l'équilibre en cinq ans au maximum », c'est-à-dire en 2010.** Si l'on supposait que les collectivités territoriales étaient également à l'équilibre, cela correspondait à un **équilibre global** des administrations publiques en 2010.

Or, la projection de la tendance de la programmation des finances publiques 2007-2009 annexée au **projet de loi de finances pour 2006** n'aurait permis d'atteindre cet objectif d'équilibre global qu'en **2011.**

C'est pourquoi, contrairement aux programmes de stabilité précédents, le **programme de stabilité 2007-2009** transmis à la Commission européenne au premier semestre 2006 n'était pas une simple version détaillée de la programmation annexée au projet de loi de finances, mais en différait sensiblement.

Il prévoyait en effet, comme le préconisait le « rapport Pébereau », de ramener le solde des administrations publiques à **l'équilibre en 2010².** Il s'appuyait pour cela sur une hypothèse de croissance du PIB de **2,25 % par an**, estimant que l'équilibre pouvait être atteint **dès 2009** avec une croissance du PIB de **3 % par an.**

Le problème était que pour atteindre cet objectif d'équilibre en 2010 par la seule maîtrise de la dépense, et même en supposant que les hypothèses du gouvernement en matière de croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale étaient vérifiées, on avait le choix entre plusieurs « solutions », tout aussi irréalistes :

- soit, comme le « **rapport Pébereau** », on supposait que **chaque catégorie** d'administrations publiques aurait un solde équilibré en 2010, ce qui, dans le cas de l'Etat, n'était guère plausible ;

- soit, comme le **programme de stabilité 2007-2009**, on supposait que les **collectivités territoriales** dégageraient un excédent de 0,4 point de PIB en 2009, ce dont votre rapporteur général avait souligné l'irréalisme en avril 2006 dans son rapport d'information sur le programme de stabilité 2007-2009³ ;

¹ M. Michel Pébereau, « Rompre avec la facilité de la dette publique », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005.

² Bien que le programme de stabilité 2007-2009 ne concerne en principe pas l'année 2010, l'objectif d'équilibre en 2010 est indiqué dans le texte.

³ Rapport d'information n° 314 (2005-2006).

- soit, comme le programme de stabilité 2008-2010, on supposait que les **administrations de sécurité sociale** dégageraient un excédent de 0,4 point de PIB en 2009 et 0,6 point de PIB en 2010, ce qui, comme cela a été expliqué dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007, semblait impliquer un fort excédent de **l'assurance chômage**, malheureusement peu vraisemblable.

3. L'objectif du gouvernement demeure toujours plus volontariste que la préconisation de votre commission des finances, consistant à ramener à moyen terme le déficit à 1 point de PIB

Ramener les finances publiques à l'équilibre en 2012, comme le prévoit désormais le gouvernement, est **un objectif plus ambitieux que celui préconisé depuis plusieurs années par votre commission des finances**.

Dans son rapport d'information précité relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2007, votre commission des finances préconisait de ramener le déficit public à **1 point de PIB** à l'horizon de l'actuel quinquennat. Cet objectif était également analogue à celui du Président de la République au cours de la campagne pour l'élection présidentielle.

Tout d'abord, un tel objectif permettrait de **ramener la dette publique à 40 % du PIB en 2030**¹. Un retour à l'équilibre budgétaire en 2012 permettrait certes de ramener la dette publique à 30 % du PIB, mais cela n'apparaît pas, sur un plan économique ou budgétaire, indispensable.

Par ailleurs, si le fait de ramener le déficit public à 1 point de PIB en 2012 permettrait juste de faire passer à cette date la dette publique en dessous de 60 % du PIB, atteindre l'équilibre budgétaire en 2012 ne ramènerait la dette publique qu'à 56 % du PIB en 2012.

On rappelle qu'avec une croissance du PIB de l'ordre de 2 % en volume (ce qui correspond à l'hypothèse retenue ici sur longue période) et une dette de l'ordre de 60 points de PIB, le « **déficit stabilisant** »² est d'environ 2,5 points de PIB. Un déficit inférieur à 2,5 points de PIB suffit donc, mécaniquement, à réduire la part de la dette publique dans le PIB.

¹ Avec l'hypothèse d'une croissance du PIB de 4 % par an en valeur.

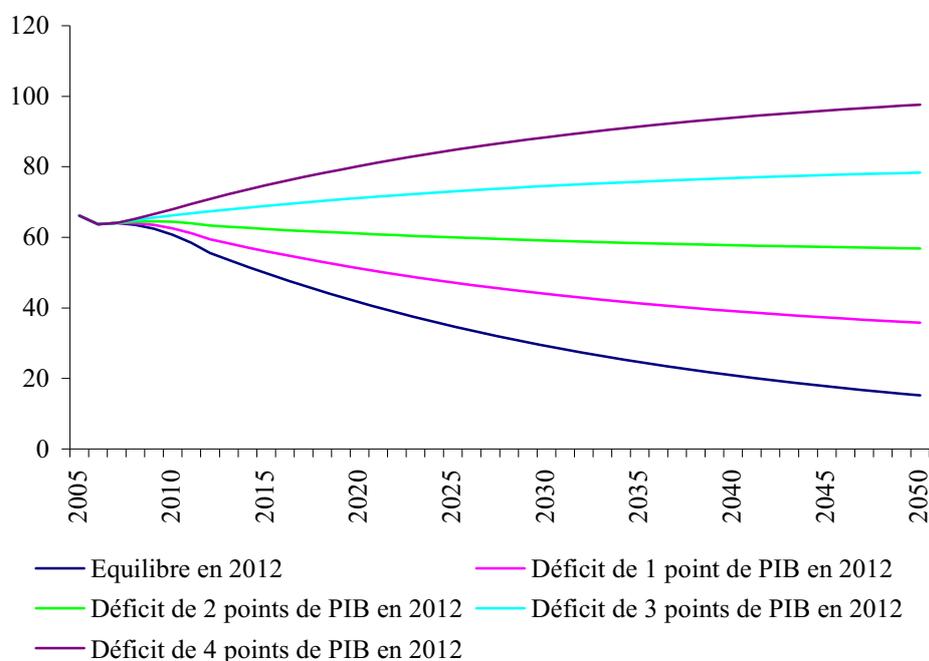
² Le solde stabilisant de la dette se définit comme le solde qui stabilise la dette non en niveau, mais en points de PIB. Ainsi, le solde stabilisant résulte de deux phénomènes : d'une part, la croissance du PIB tend à faire diminuer la dette en points de PIB ; d'autre part, un déficit public donné augmente la dette d'un montant équivalent en points de PIB. Le solde stabilisant se définit donc, schématiquement, par la formule :

*Solde stabilisant en points de PIB = (-1) * dette publique de l'année antérieure (en points de PIB) * croissance du PIB en valeur (en %)/100.*

Il en résulte que le solde stabilisant correspond à un déficit d'autant plus élevé que le taux d'endettement public ou la croissance du PIB est élevé. Avec une dette de 65 % du PIB, le déficit stabilisant est de l'ordre de 2 points de PIB si la croissance du PIB en volume est 1 %, et de 3,25 points de PIB si la croissance du PIB en volume est de 3 %.

Différents scénarios d'évolution de la dette publique

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

Ensuite, depuis la réforme du pacte de stabilité et de croissance de mars 2005, les Etats membres poursuivent l'objectif d'un solde public compris « à moyen terme » **entre - 1 % du PIB et l'excédent.**

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques, « à l'intérieur de cette fourchette, la possibilité est laissée aux Etats membres de déterminer eux-mêmes leur cible pour tenir compte de leurs niveaux différents de dette et de croissance potentielle ».

Il est vrai cependant que la France **ne se conformerait pas alors** à l'obligation des Etats éloignés de l'équilibre de réduire leur déficit structurel hors soultes de **0,5 point de PIB par an** : cette réduction serait alors de l'ordre de 0,25 point de PIB.

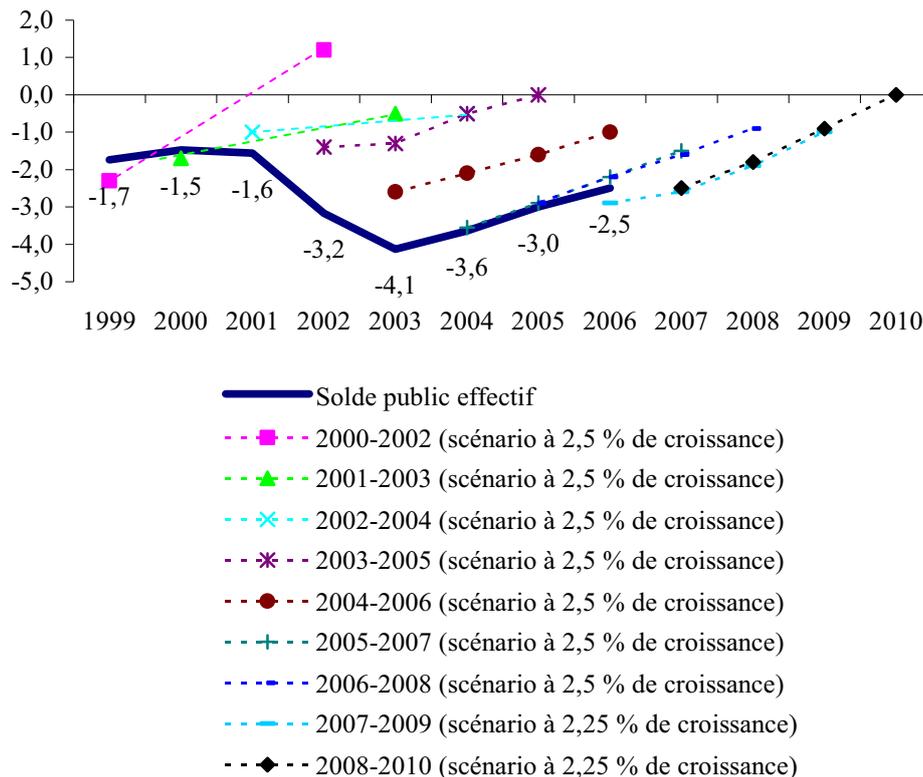
Enfin, il est urgent de **restaurer la crédibilité des programmes de stabilité.** Les programmes de stabilité, qui constituent depuis 1999 (première année prise en compte par les programmes de stabilité) le principal outil de mise en œuvre du volet « préventif » du pacte de stabilité¹, voient dans le cas

¹ On rappelle que le pacte de stabilité et de croissance comporte deux volets : un volet « répressif », reposant sur l'interdiction d'avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB ; et un volet « préventif », selon lequel la France doit adresser chaque année à la Commission européenne un programme de stabilité indiquant la manière dont elle prévoit de se rapprocher de l'équilibre au cours des années à venir.

de la France l'objectif de retour à l'équilibre **régulièrement décalé**. En particulier, les dépenses publiques augmentent toujours nettement plus vite que prévu, ce dont résulte **le report systématique de l'objectif de retour à l'équilibre**.

Les programmes de stabilité : prévision et exécution

(solde public en points de PIB)



Sources : programmes de stabilité, Insee

4. Le programme présidentiel : en 2012, un coût brut de 30 milliards d'euros, intégralement financé ?

Le coût du programme présidentiel a été évalué au cours de la campagne électorale à environ **30 milliards d'euros**. Ces mesures seraient intégralement financées par des augmentations de recettes et des réductions de dépenses, de sorte que **le coût net serait nul en 2012**. Cependant, comme les mesures coûteuses - en particulier celles proposées par le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) - se feraient sentir immédiatement, alors que les mesures améliorant le solde seraient d'effet plus

progressif, on assisterait dans un premier temps à une dégradation du solde, comme l'indique le tableau ci-après.

Le coût du programme présidentiel : une tentative de décomposition annuelle

(impact sur le solde public, en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Réformes structurelles	-1,5	-18	-23	-26	-28	-30
dont :						
Allègements fiscaux (en quasi-totalité TEPA)	-1,5	-10	-13	-15	-15	-15
Autres mesures (essentiellement enseignement et recherche)	0	-8	-10	-11	-13	-15
Economies devant permettre l'autofinancement des réformes structurelles (révision générale des programmes...)	0	8	14	19	25	30
Impact global sur le solde public (2)	-1,5	-10	-9	-7	-3	0
dont :						
<i>impact sur les recettes</i>	<i>-1,5</i>	<i>-10</i>	<i>-13</i>	<i>-15</i>	<i>-15</i>	<i>-15</i>
<i>impact sur les dépenses</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>12</i>	<i>15</i>

(1) On suppose, par convention, qu'en 2012 la révision générale des programmes et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux permettent d'économiser, respectivement, 15 milliards d'euros et 2,5 milliards d'euros (dans ce dernier cas après rétrocession aux agents de la moitié de l'économie réalisée).

(2) Cette estimation ne prend pas en compte le supplément de recettes permis par le supplément d'activité économique.

Le signe - indique une dégradation du solde, le signe + une amélioration du solde.

Ce tableau est purement indicatif et a pour seule fonction d'indiquer des ordres de grandeur. Il ne constitue pas un engagement du gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat

D'un point de vue strictement comptable, **le programme présidentiel semble donc avoir un coût net important en 2008 et 2009**, le déficit public étant alors accru d'un montant **de l'ordre de 10 milliards d'euros** chacune de ces deux années, par rapport à ce qu'il serait en l'absence du programme.

Après ces deux années, **ce coût net s'annulerait progressivement**, alors que les mesures d'économies commenceraient à produire des effets significatifs.

B. COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN TERMES DE FINANCES PUBLIQUES ?

1. Les dépenses publiques peuvent-elles évoluer moins vite que le PIB à croissance économique inchangée ?

a) La croissance des dépenses publiques, à politiques inchangées, semble être de l'ordre de 2,5 % par an en volume

Pour se faire une idée de l'évolution des finances publiques au cours des prochaines années, il est essentiel d'évaluer ce que serait l'évolution des dépenses publiques, à politiques publiques inchangées.

Depuis le début des années 1990, les dépenses publiques ont augmenté de 2,4 % par an en volume, ce qui est légèrement supérieur au taux de croissance potentielle du PIB, généralement évalué à environ 2 % par an en volume en l'absence de réforme structurelle.

Par ailleurs, divers facteurs structurels tendent à augmenter la croissance des dépenses publiques d'environ 0,4 point par an : fin probable de la diminution des taux d'intérêt (+ 0,25 point par an en cas de stabilisation des taux, + 0,5 point en cas de remontée comme celle prévue par le gouvernement), augmentation des dépenses de retraite (+ 0,1 point par an).

En sens inverse, les dépenses de l'Etat ont ralenti depuis le début des années 2000, avec la mise en œuvre de la règle du « zéro volume », ce qui tend à réduire la croissance des dépenses de 0,2 point par an par rapport à la tendance observée depuis 1990.

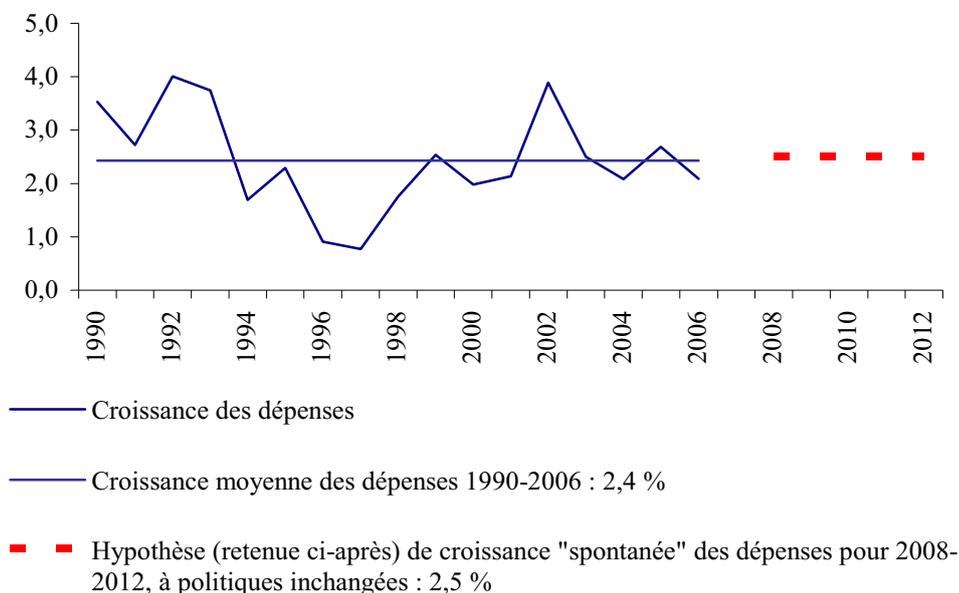
Par ailleurs, la croissance des dépenses des collectivités territoriales, qui augmentent de plus de 3 % par an en volume, soit nettement plus que le PIB, pourrait diminuer jusqu'à 2,5 % par an en volume.

Même si tel n'était pas le cas, comme dans les projections présentées ci-après, on ne prend pas en compte d'éventuels alourdissements de la fiscalité locale, et l'on suppose, par convention, que les dépenses des collectivités territoriales augmentent de 2,5 % par an en volume, soit à peu près la même vitesse que le PIB, ce qui réduirait la croissance des dépenses des administrations publiques de 0,1 point par an, par rapport à la poursuite des évolutions passées.

Au total, il semble donc raisonnable de supposer que les dépenses publiques, à politiques inchangées, tendent spontanément à augmenter de 2,5 % par an.

Une croissance « spontanée » des dépenses publiques de l'ordre de 2,5 % par an en volume d'ici à 2012 ?

(croissance en volume, en %)



Sources : Insee, commission des finances du Sénat

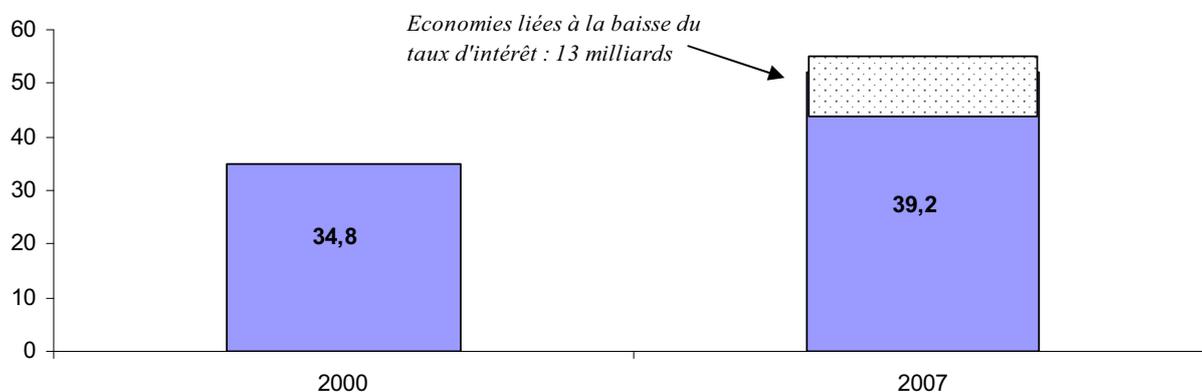
(1) La fin probable de la diminution des taux d'intérêt tend à augmenter la croissance des dépenses publiques de 0,25 point par an

Tout d'abord, comme votre rapporteur général l'a indiqué dans son rapport d'information précité relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2007, les dépenses de l'Etat sont soumises à « l'épée de Damoclès » de **l'augmentation des taux d'intérêt.**

Les taux d'intérêt à long terme, en diminution structurelle depuis le début des années 1980, sont passés de 5,4 % en 2000 à 3,8 % en 2006. Sans cette baisse, la charge de la dette serait supérieure de 30 % à ce qu'elle est aujourd'hui : au lieu d'être de 39,2 milliards d'euros, elle serait donc de l'ordre de 52 milliards d'euros, soit supérieure d'environ 13 milliards d'euros. La hausse effective de la charge de la dette a été « limitée » à 4,4 milliards d'euros entre 2000 et 2007.

Evolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Les dépenses publiques, de l'ordre de 1.000 milliards d'euros, sont donc inférieures d'environ 1,5 % à ce qu'elles seraient si ce phénomène n'avait pas joué. Le taux de croissance des dépenses publiques a bien été réduit, pendant 6 ans, d'environ 0,25 point par an.

Il convient donc, en supposant une stabilité des taux d'intérêt, de majorer le taux de croissance des dépenses publiques de 0,25 point par an, par rapport à leur tendance récente. Si les taux d'intérêt augmentaient, comme le prévoit le gouvernement, cette majoration pourrait être de l'ordre de 0,5 point.

(2) La croissance des dépenses de retraite devrait augmenter la croissance des dépenses publiques de 0,1 point par an

Ensuite, les dépenses **d'assurance vieillesse** s'accélèrent rapidement.

Selon les dernières projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), le déficit de la branche vieillesse, tous régimes confondus, serait accru en 2020 de 0,7 point de PIB¹.

Cette augmentation du déficit viendrait du fait que si la part des cotisations dans le PIB demeurerait stable, les dépenses de retraites augmenteraient nettement plus rapidement que le PIB, comme l'indique le tableau ci-après.

¹ Plus précisément, les projections pour 2020 sont de 0,7 point de PIB si le taux de chômage est alors de 5 % et de 1,2 point de PIB si le taux de chômage est alors de 7 %. Le COR fait en effet l'hypothèse, qui ne va pas de soi, que la baisse du taux de chômage permettra de redéployer une partie des cotisations chômage vers les cotisations vieillesse.

Les recettes et les dépenses de retraites en part du PIB, selon le Conseil d'orientation des retraites

(en points de PIB)

	2003	2020	2050
Masse des cotisations*	12,8	12,9	12,9
Dépenses de retraite	12,8	13,6	14,6
Besoin de financement	0	-0,7	-1,7

* redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncés au moment de la réforme de 2003

Source : Conseil d'orientation des retraites, rapport de janvier 2007

Ainsi, de 2003 à 2020, la part des dépenses de retraite dans le PIB augmenterait d'environ 0,05 point par an. Compte tenu de la part des retraites dans le PIB (environ 10 %), cela signifie que les dépenses de retraite augmenteraient chaque année de 0,5 point de plus que le PIB.

Cette estimation semble malheureusement optimiste. Le Conseil d'orientation des retraites suppose en effet que la croissance du PIB serait d'environ 2,5 % par an entre 2005 et 2015¹. Ses projections impliquent donc une croissance des dépenses de retraites de l'ordre de 3 % par an en volume².

Avec le même taux de croissance des dépenses en volume, un taux de croissance du PIB de 2 % par an conduirait à accroître la part des dépenses d'assurance vieillesse dans le PIB, et donc le déficit public, non de 0,05 point de PIB par an, mais de 0,1 point de PIB par an.

Quoi qu'il en soit, les projections du COR semblent impliquer d'accroître, toutes choses égales par ailleurs, le taux de croissance annuel des dépenses publiques de l'ordre de 0,1 point par an.

(3) Les dépenses de santé augmentent toujours structurellement plus vite que le PIB

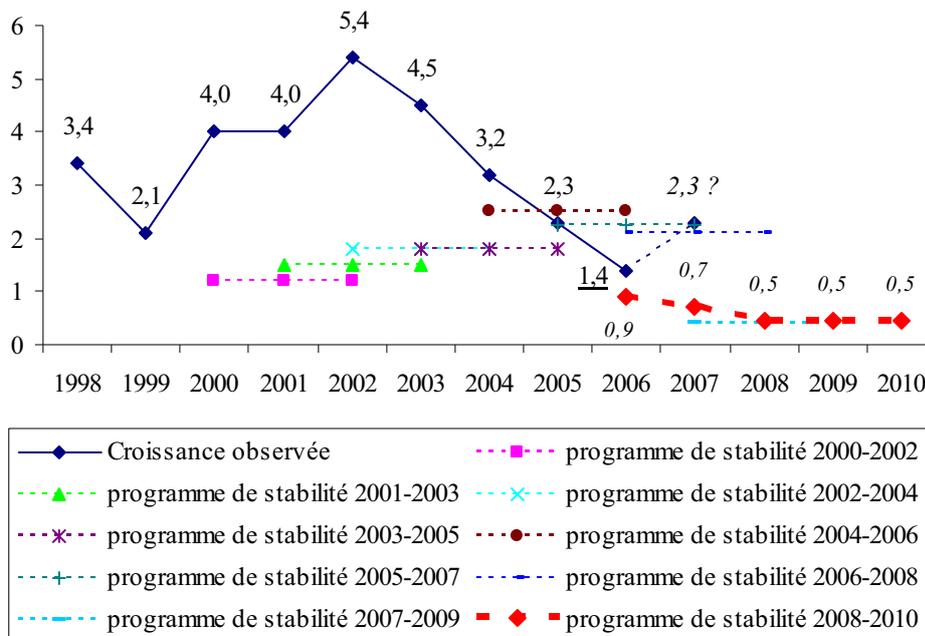
Les dépenses de santé ne semblent, quant à elles, toujours pas maîtrisées, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Et de 1,8 % par an entre 2015 et 2050.

² Dans le programme de stabilité 2008-2010, le gouvernement suppose que les dépenses d'assurance vieillesse augmentent de 2,5 % par an en volume.

**Croissance des dépenses des administrations de santé en volume :
prévision et exécution**

(croissance déflatée de l'augmentation
des prix hors tabac, en %)



Sources : programmes de stabilité, Insee, commission des comptes de la sécurité sociale (juillet 2007)

Certes, en 2006, les dépenses d'assurance maladie ont augmenté de seulement 1,4 % en volume, soit moins que le PIB (qui a augmenté de 2 %), ce qui représente une performance remarquable.

Cependant, ce ralentissement ne semble malheureusement pas structurel. Ainsi, selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 2007, ces dépenses semblent devoir à nouveau se rapprocher en 2007 de leur taux de croissance moyen, avec une augmentation en valeur de 4 %, soit, avec l'hypothèse d'une inflation hors tabac de 1,7 %, de 2,3 % en volume.

Malgré la réforme de 2004, **la « tendance » des dépenses de santé semble donc toujours être d'augmenter plus rapidement que le PIB.**

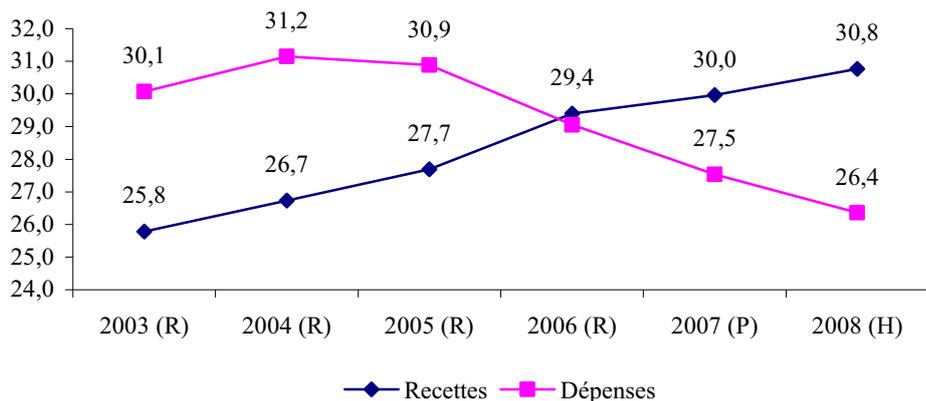
(4) L'effet de la diminution du chômage sur les finances publiques reste incertain

Par ailleurs, l'impact sur les finances publiques de la **diminution du taux de chômage est incertain.**

Certes, l'Unédic¹ considère que, du fait de la diminution du nombre de chômeurs, ses comptes seront excédentaires d'environ **5 milliards d'euros**, soit **0,25 point de PIB**, en **2008**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes et les dépenses de l'Unédic jusqu'en 2008, selon l'Unédic

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, « L'équilibre financier de l'assurance chômage, années 2007 et 2008 », 21 mars 2007

Les projections de l'Unédic pour l'année 2008

Schématiquement, les recettes et les dépenses de l'assurance chômage sont de l'ordre de 30 milliards d'euros, dont 20 milliards d'euros servent à indemniser en 2006 1,9 million de chômeurs, soit un coût d'environ 10.000 euros par chômeur. Les comptes de l'Unédic ont été très légèrement excédentaires en 2006.

Fin 2008 (horizon de sa projection), grâce à la diminution de la population active, le nombre de chômeurs indemnisés diminuerait jusqu'à 1,6 million, pour un taux de chômage de 7,8 %. La diminution, de 300.000 personnes, du nombre de chômeurs indemnisés, réduirait logiquement les dépenses de 3 milliards d'euros, ce qui correspond effectivement à la prévision de l'Unédic.

Parallèlement, les recettes augmenteraient de 2 milliards d'euros entre 2006 et 2008, ce qui correspond à une croissance de l'ordre de 3,5 % par an, analogue à la croissance du PIB en valeur.

L'Unédic aurait donc en 2008 un excédent de l'ordre de 5 milliards d'euros (4,4 milliards d'euros selon la projection de l'Unédic).

Si l'on prolonge cette tendance jusqu'en 2012, il en découle en 2010 un excédent de l'Unédic de l'ordre de 12 milliards d'euros, soit environ 0,5 point de PIB.

¹ Source : Unédic, « L'équilibre financier de l'assurance chômage, années 2006 à 2008 », 5 juillet 2006.

Un excédent de l'assurance chômage de 12 milliards d'euros en 2012 semble impliquer un taux de chômage de l'ordre de 5 % la même année, ce qui, compte tenu des évolutions démographiques, est **économiquement vraisemblable (bien que volontariste)**.

Cependant, ce phénomène ne semble pas susceptible de contrebalancer l'effet des tensions sur la dépense indiquées ci-avant.

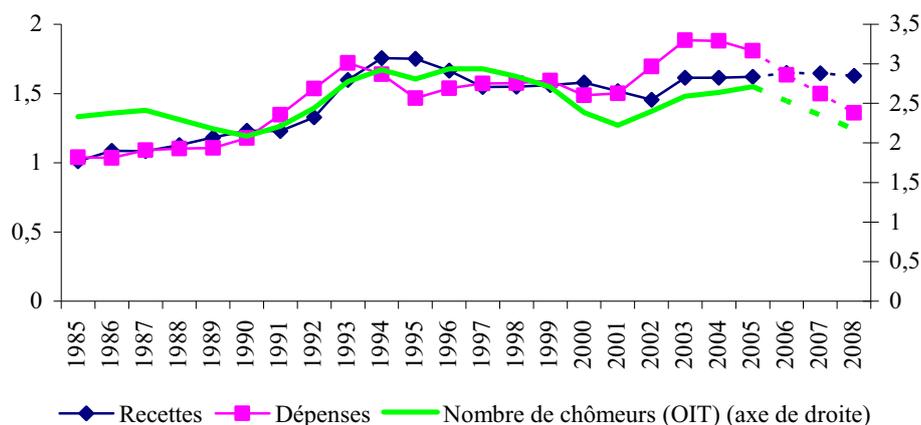
Tout d'abord, **il est déjà pris en compte par les projections précitées du Conseil d'orientation des retraites**. Le COR suppose en effet que la diminution du chômage permet un redéploiement de cotisations sociales de l'assurance chômage vers les régimes de retraite. Comme on considère dans les projections présentées ci-après que les recettes publiques continuent de se conformer à leurs déterminants habituels, il n'y a donc pas lieu de tenir compte de cette éventuelle réduction des dépenses, faute de quoi l'impact d'un même phénomène sur le solde public serait comptabilisé deux fois.

Ensuite, **le COR suppose que l'Unédic ne réduira pas ses cotisations et n'augmentera pas ses prestations en conséquence de cette diminution du nombre de chômeurs, ce qui semble beaucoup plus aléatoire.**

En effet, si l'Unédic accroît ses recettes lorsque le nombre de chômeurs, et donc ses dépenses, augmente – comme cela s'est produit de 1991 à 1994, et de 2001 à 2003 –, **elle n'a pas profité de la diminution du nombre de chômeurs de 1997 à 2001 pour réduire ses dépenses**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes et les dépenses de l'Unédic : relation avec le nombre de chômeurs

(en points de PIB et en millions)



Sources : Unédic, Insee

On rappelle que, contrairement au régime général de sécurité sociale, l'assurance chômage **se gère de façon autonome**. Elle vise l'équilibre, et non

l'excédent, de ses comptes. Dans ces conditions, **à défaut d'une mesure législative qu'il faudrait expliciter en temps utile, on voit mal comment elle pourrait dégager un excédent significatif en 2012.**

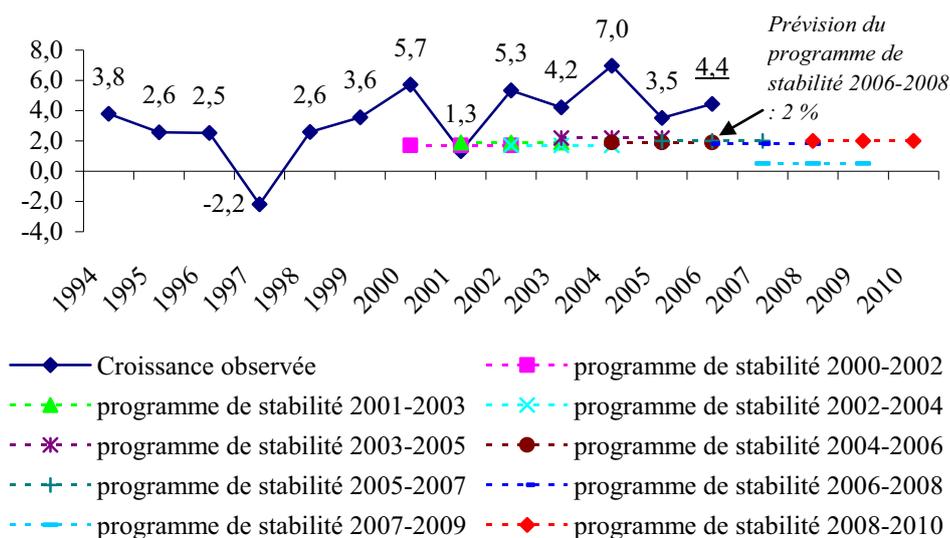
Au total, il semble raisonnable de supposer qu'à politiques inchangées, le taux de croissance des dépenses de sécurité sociale ne change pas, la légère diminution de la croissance des dépenses de santé étant compensée par l'augmentation des dépenses d'assurance vieillesse.

(5) Vers un ralentissement des dépenses des collectivités territoriales ?

Les dépenses des collectivités territoriales augmentent en moyenne de plus de 3 % par an en volume, comme l'indique le graphique ci-après.

**Croissance des dépenses des collectivités territoriales en volume :
prévision et exécution**

(croissance déflatée de l'augmentation des prix hors tabac, en %)



Sources : programmes de stabilité, Insee

Ce taux de croissance, à périmètre constant, pourrait cependant **diminuer** au cours des prochaines années, si l'on prend en compte le phénomène de « cycle électoral »¹, et la volonté du gouvernement de rendre l'indexation des dotations moins favorable aux collectivités territoriales.

¹ Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales tendent à augmenter l'année précédant une élection, et à diminuer les deux années suivantes. En effet, dans le premier cas, les collectivités se « hâtent » de terminer leurs programmes d'investissement, alors que dans le second il faut du temps pour que les nouveaux programmes « montent en puissance ».

Par ailleurs, les collectivités territoriales, étant tenues d'avoir un budget de fonctionnement équilibré, ont un solde à peu près équilibré. Si une forte croissance de leurs dépenses a un effet sur le taux de prélèvements obligatoires, elle en a donc peu sur le solde public. Comme, dans les projections présentées ci-après, d'éventuels alourdissements de la fiscalité locale ne sont pas pris en compte, on suppose, par convention, que les dépenses des collectivités territoriales **augmentent de 2,2 % par an en volume**, soit à peu près la même vitesse que le PIB.

b) Une croissance du PIB de l'ordre de 2,5 % par an au cours des cinq prochaines années : une hypothèse réaliste, sous réserve de réformes structurelles

En l'absence de réforme, la croissance du PIB au cours des cinq prochaines années semble devoir être de l'ordre de 2,25 % par an. En effet, selon les estimations de la Commission européenne, le PIB de l'économie française est actuellement inférieur d'environ 1 point à son niveau structurel. Si l'on considère que cet « écart de production » sera comblé d'ici 2012, c'est-à-dire que le PIB sera alors égal à son niveau structurel, cela tend à accroître la croissance du PIB de 0,2 point par an par rapport à son taux structurel.

Cependant, les réformes structurelles du gouvernement devraient augmenter ce taux.

Selon l'étude de COE-Rexecode sur les programmes des candidats (mars 2007), le programme du Président de la République **augmenterait à moyen terme le PIB structurel de 1 à 1,3 point.**

Cette augmentation viendrait du fait que la quantité de travail serait elle-même accrue d'environ 1 point, du fait de la réforme des **heures supplémentaires** : le nombre d'emplois créés serait de 120.000, auxquels il faudrait ajouter de 40.000 à 80.000 « équivalents emplois », sous forme d'allongements de la durée du travail. Selon ce scénario, si on suppose que cet effet se fait progressivement sentir au cours des cinq prochaines années, **la croissance structurelle du PIB, normalement de l'ordre de 2 % par an, pourrait s'en trouver accrue de 0,25 point par an.**

Certes, il s'agit là d'une estimation jugée optimiste par certains économistes, mais **d'autres mesures**, dont l'impact est difficile à chiffrer, sont elles aussi susceptibles **d'accroître le PIB potentiel** : augmentation de l'emploi permise par le contrat de travail unique, réduction des obstacles au développement de certains secteurs (objet de la mission récemment confiée au Premier Président de la Cour des comptes, chargé de dresser la liste des obstacles à la croissance liés à une concurrence insuffisante notamment dans le secteur des services), etc.

A titre d'illustration, le tableau ci-après indique l'impact envisageable de certaines mesures sur le PIB et l'emploi. Dans son rapport d'information précité relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2007, votre rapporteur

général s'était en particulier déclaré favorable à une **réforme d'ensemble de la fiscalité, consistant à réduire les taux tout en élargissant les bases d'imposition.**

Quelques mesures susceptibles d'accroître l'emploi et le PIB

Mesure	Nombre d'emplois susceptibles d'être créés	Impact potentiel sur le PIB	Commentaire	Coût
Réformes prévues par le gouvernement				
Contrat de travail unique	250.000 (1)	-	COE-Rexecode, dans son étude précitée, juge cette mesure impossible à évaluer.	-
Réforme de l'enseignement supérieur (augmentation des moyens, renforcement de l'autonomie en matière d'embauche, de salaires et d'allocation de fonds de recherche...).	-	Selon l'OCDE, augmenter d'1 année la formation de toute la population active augmente le PIB de 3 à 6 points à long terme (2)		Le programme du gouvernement coûtera 5 milliards d'euros par an à partir de 2012
Quelques autres réformes envisageables				
Libéraliser le commerce et la distribution	1 million (4)	D'après une étude du FMI de 2005, si la concurrence en France était semblable à celle de Grande-Bretagne ou des pays scandinaves, le PIB français serait supérieur de 5,8 % dans 15 ans (3).	L'impact sur l'emploi suppose que le secteur acquière la même taille relative qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni. Les lois à réformer seraient les lois Royer (1973) et Raffarin (1996) sur l'urbanisme, et la loi Galland (1996) sur la concurrence, qui avaient pour but de protéger les petits commerces, mais auraient surtout eu pour effet de restreindre la concurrence entre grandes surfaces.	Indemniser les petits commerces coûterait 16 milliards d'euros (4).
Libéraliser le secteur des taxis	50.000 (4)	-	Le nombre d'emplois créés suppose un doublement du nombre de taxis.	Les artisans actuels seraient indemnisés par le rachat de leur licence, qui coûterait 4,5 milliards d'euros (4).
Réforme globale de la fiscalité (5)	-	Croissance portée à 3-3,5 % par an	Réduction des taux et élargissement des assiettes, à produit inchangé hors impact économique	-

Sources :

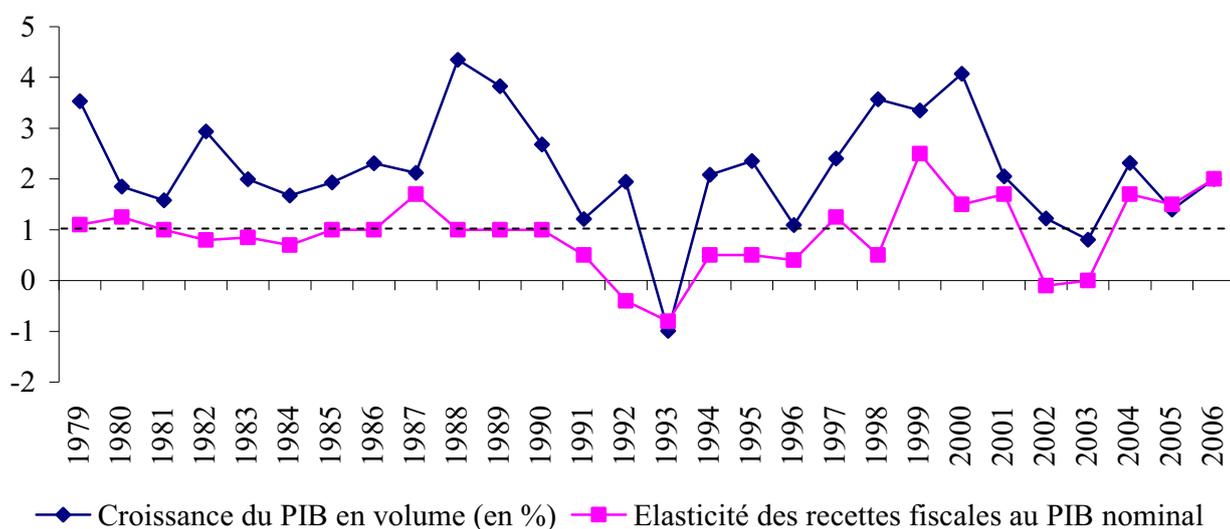
- (1) Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, « Que peut-on attendre des Contrats Nouvelle Embauche et Première Embauche ? », février 2006.
 (2) L'Expansion, 1^{er} mai 2007.
 (3) Philippe Aghion et Anne-Laure Piganeau, « Programmes électoraux : une grille de lecture économique », En Temps Réel, mars 2007.
 (4) Jacques Delpla et Charles Wyplosz, « La fin des privilèges », Hachette littératures, 2007.
 (5) Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux, « Croissance équitable et concurrence fiscale », octobre 2005. L'estimation de l'impact sur la croissance a été indiquée par M. Le Cacheux lors de son audition par votre commission des finances, le 22 juin 2005.

Au total, il semble donc réaliste de tabler, comme le fait le gouvernement, sur l'hypothèse prudente d'une croissance du PIB de 2,5 % par an en moyenne au cours des cinq prochaines années, qui correspondrait à une croissance structurelle de 2,3 %, combinée au comblement progressif de l'écart du PIB par rapport au PIB potentiel.

2. Un risque majeur : le dynamisme spontané des recettes publiques de ces dernières années pourrait s'inverser

Les recettes fiscales ont augmenté nettement plus vite que le PIB en 2004, 2005 et 2006, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB et élasticité des recettes fiscales au PIB



Sources : Insee, ministère des finances, Cour des comptes

La courbe inférieure représente l'élasticité, c'est-à-dire la « sensibilité » des recettes fiscales au PIB nominal. Quand cette élasticité est égale à 1, ce qui correspond à sa moyenne de longue période, les recettes fiscales tendent spontanément à augmenter au même taux que le PIB nominal. On constate que cette élasticité a été nettement supérieure à 1, et donc que les recettes fiscales ont spontanément eu tendance à augmenter nettement plus vite que le PIB, en 1987, de 1999 à 2001, et de 2004 à 2006.

On constate par ailleurs qu'en règle générale, l'élasticité des recettes fiscales est à peu près égale à la moitié de la croissance du PIB en volume. La forte élasticité constatée de 2004 à 2006 constitue donc une exception remarquable.

a) *Des recettes publiques temporairement supérieures de près d'1 point de PIB à ce qu'elles devraient être ?*

On pourrait bien entendu imaginer que la forte croissance des recettes publiques de 2004 à 2006 a été la manifestation d'un « rattrapage », et que le nouveau « socle » de recettes publiques serait donc solide. Malheureusement, **les recettes publiques semblent actuellement nettement au-dessus de ce que serait leur niveau « normal ».**

Une **première approche** consiste à s'interroger sur les **causes concrètes** du dynamisme des recettes constaté ces dernières années. Or, il semble bien que **ce dynamisme des recettes fiscales résulte pour l'essentiel de phénomènes conjoncturels, qui risquent de s'inverser d'ici cinq ans.**

Ainsi, le dynamisme des recettes de TVA s'explique largement par le fait que la consommation privée, de l'ordre de 57 points de PIB en moyenne depuis la fin des années 1970, est passée d'environ 56 points de PIB en 1999 à près de 58 points en 2006, renouant avec son niveau élevé des années 1980. On ne voit pas *a priori* pourquoi cette part de la consommation privée dans le PIB aurait structurellement augmenté.

De même, le dynamisme des impôts assis sur les revenus du capital et les plus-values (impôt sur le revenu, CSG, droits de mutation, impôt de solidarité sur la fortune) provient de la hausse cyclique des prix des actifs financiers et immobiliers, qui va bien finir par s'inverser. Une analyse analogue peut être faite au sujet de l'impôt sur les sociétés.

La Cour des comptes, dans son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques, attribue les fortes recettes d'impôt sur les sociétés aux « *résultats très élevés en 2006 des sociétés du secteur financier et de l'énergie* ». Si les bons résultats du secteur de l'énergie s'expliquent par des facteurs en grande partie structurels - prix du pétrole durablement élevé, réforme du marché de l'électricité qui a, paradoxalement, suscité une hausse des prix -, ceux du secteur financier s'expliquent largement par la situation favorable des marchés boursiers, et le faible niveau des taux d'intérêt. On peut enfin estimer que la croissance des résultats des grandes entreprises mondialisées reflète une part relative en forte augmentation de leurs profits réalisés hors de France, notamment, dans les régions du monde les plus dynamiques. Cet élément favorable, pour être pérennisé, suppose une action déterminée en faveur de la localisation des centres de décision économique en France (cf. le rapport récent de la mission commune d'information du Sénat sur ce thème, dont votre rapporteur général était le président¹).

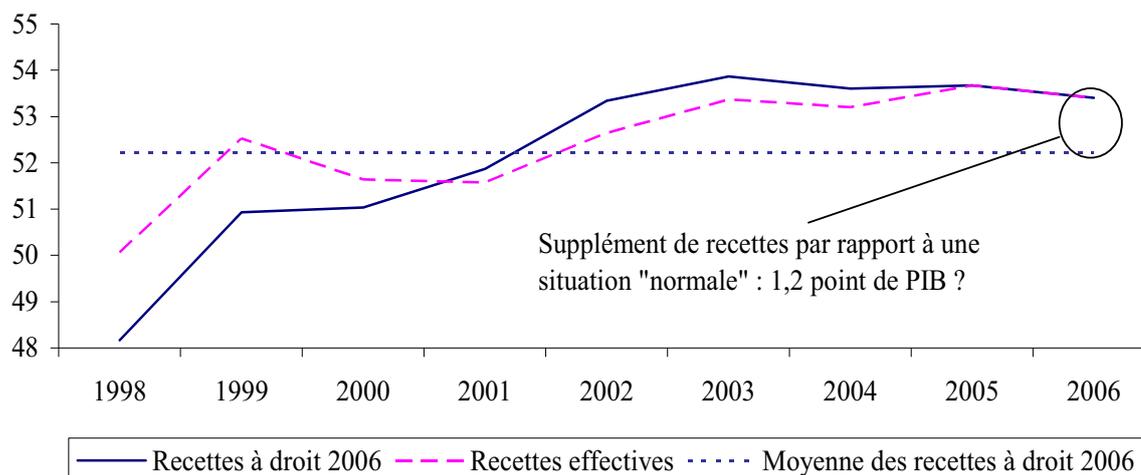
Une **seconde approche** consiste à s'efforcer de reconstituer ce qu'aurait été la part des recettes publiques dans le PIB, si le droit applicable

¹ *Rapport d'information n° 347 (2006-2007) de M. Christian Gaudin, fait au nom de la mission commune d'information sur les centres de décision économique, déposé le 22 juin 2007.*

avait toujours été celui de 1998, et de **voir dans quelle mesure on se situe au dessus du niveau « normal » des recettes.**

La part des recettes publiques dans le PIB

(en points de PIB)



La part des recettes publiques dans le PIB à droit 2006 a été évaluée en corrigeant la part des recettes publiques dans le PIB constatée l'année concernée des impacts de l'ensemble des mesures mises en oeuvre de l'année considérée à 2006, tels qu'évalués dans divers rapports du gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après : Insee ; rapports économiques, sociaux et financiers du gouvernement pour les années 2005 à 2006 ; rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour l'année 2007

On observe que de 2000 à 2003, les recettes publiques à « droit constant 2006¹ » ont considérablement augmenté, passant de 51 points de PIB à 53,9 points de PIB. En 2006 encore, les recettes publiques ont été de 53,4 points de PIB.

Ainsi, **en 2006, les recettes publiques semblaient supérieures de 1,2 point de PIB à leur moyenne de longue période à « droit constant 2006 »** (considérée, ici, comme la moyenne de 1998 à 2006, seule période pour laquelle les estimations de l'impact des mesures nouvelles sur les recettes sont disponibles).

Ces considérations suggèrent que les recettes publiques risquent donc, d'ici quelques années, de tendre spontanément à augmenter moins vite que le PIB.

¹ Cette reconstitution n'est, bien entendu, qu'approximative.

b) Recourir à un indicateur supplémentaire, proposé par votre commission des finances : le « déficit sous-jacent »

L'amélioration du **solde structurel** en 2006, passé d'environ 2,5 points de PIB en 2005 à 2 points de PIB en 2006, pourrait donc par conséquent être **un phénomène trompeur**.

Les fluctuations de l'élasticité des recettes publiques au PIB devant bien être qualifiées de conjoncturelles, la notion de « déficit structurel » porte mal son nom. Ce constat, fait depuis plusieurs années par votre rapporteur général, est également celui de la Cour des comptes, qui, dans son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques, note : *« cet effet d'élasticité n'est pas neutralisé dans le mode actuel de calcul du solde structurel, alors que son caractère « structurel » est loin d'être établi »*.

C'est pourquoi **votre commission des finances vous propose de compléter la notion de déficit structurel par un nouveau concept, celui de déficit sous-jacent, défini comme ce que serait le déficit structurel hors soultes si, à droit constant, la part des recettes publiques dans le PIB était égale à sa moyenne de longue période.**

Cette notion de « déficit sous-jacent » n'a pas vocation à se substituer à celle de déficit structurel, mais à la **compléter**, en donnant l'ordre de grandeur des risques liés aux fluctuations de l'élasticité des recettes publiques au PIB.

Elle obéit à la même logique que la notion d'« **effort structurel** », utilisée par le gouvernement du projet de loi de finances pour 2004 au projet de loi de finances pour 2006 (cf. encadré ci-après).

Elle se distingue de cette notion par le fait qu'elle correspond non à une évolution, mais à un niveau, ce qui est plus parlant. La différence entre les déficits sous-jacents de deux années consécutives serait, par construction, égale à l'effort structurel.

La notion d'« effort structurel », utilisée par le gouvernement

Du projet de loi de finances pour 2004 au projet de loi de finances pour 2006 (mais pas dans cas du projet de loi de finances pour 2007), le gouvernement a présenté dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, une estimation de l'« **effort structurel** » de réduction du déficit. Cette notion se définit comme **la seule réduction du déficit structurel résultant de l'action du gouvernement sur les dépenses et sur les recettes, hors soultes**.

Cette notion « corrige » donc l'évolution du déficit structurel de deux facteurs ne traduisant pas l'effort du gouvernement pour réduire le déficit structurel :

- les soultes ;
- les fluctuations de prélèvements obligatoires provenant de celles de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.

Son **avantage par rapport à la notion de réduction du déficit structurel** est, outre le fait qu'elle prend uniquement en compte les facteurs qui dépendent de l'action du gouvernement, **qu'elle neutralise les évolutions non pérennes** (soultes et variations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB).

Selon cette approche, avec en 2006 un déficit structurel hors soulttes légèrement supérieur à 2 points de PIB et une part des recettes publiques dans le PIB supérieure de plus de 1 point à sa moyenne de longue période à droit constant, en première analyse, **le déficit sous-jacent aurait été en 2006 de l'ordre de 3 points de PIB.** Cette estimation est bien entendu susceptible d'être affinée.

L'effort structurel nécessaire à moyen terme pour atteindre un déficit structurel de 1 point de PIB, cible à moyen terme proposée il y a un an par votre commission des finances, serait donc de l'ordre non de 1 point de PIB, mais de 2 points de PIB.

3. Différents scénarios d'évolution du solde public

a) L'impossibilité de laisser les dépenses publiques suivre leur « tendance spontanée »

Il n'est pas envisageable de laisser les dépenses publiques suivre leur tendance « spontanée », on l'a vu de l'ordre de 2,5 % par an en volume après prise en compte de l'augmentation de la charge de la dette et de l'augmentation des dépenses de retraites.

Schématiquement, si l'on considère que la croissance du PIB sera de 2,5 % d'ici à 2012, alors que les dépenses augmenteront « spontanément » de 2,5 % avant prise en compte du programme présidentiel (soit 2,3 % après)¹, le déficit public en 2012 demeurera à peu près inchangé², sous réserve que les recettes publiques augmentent à la même vitesse que le PIB.

Certes, il est possible d'envisager des scénarios plus favorables. Par exemple, si la croissance du PIB était de 3 %, le déficit public serait ramené à 1 point de PIB en 2012.

Cependant, on peut également envisager des scénarios moins favorables. Par exemple, si les réformes structurelles du gouvernement ne faisaient pas sentir d'impact significatif d'ici 2012, et si les recettes publiques, comme cela semble vraisemblable, se mettaient à augmenter légèrement moins vite que le PIB, le déficit public en 2012 pourrait être supérieur à 4 points de PIB.

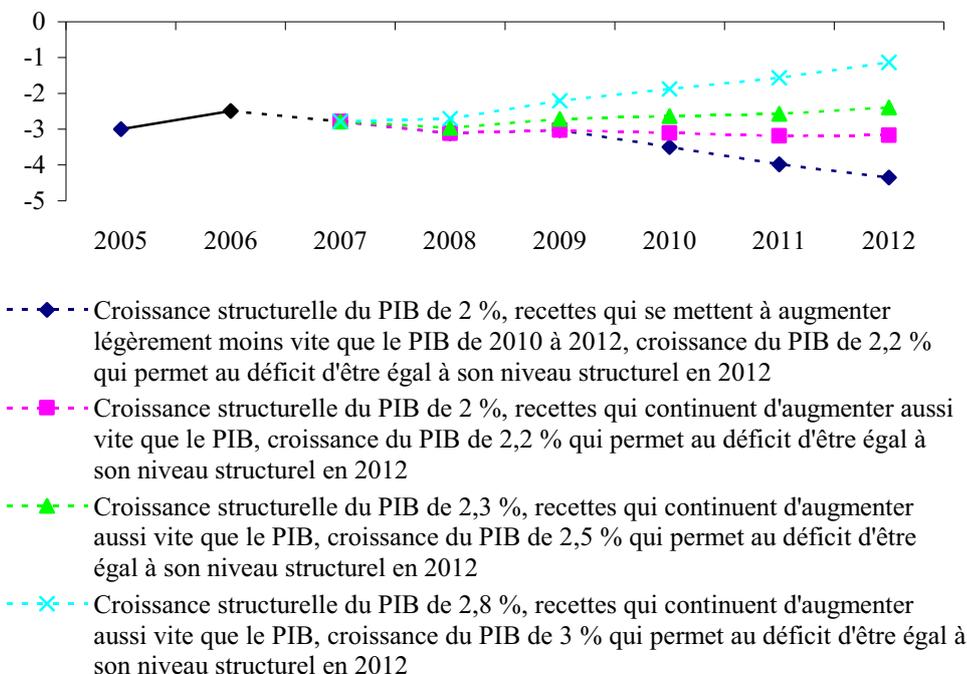
Ces scénarios permettent de mettre en évidence **la nécessité d'un véritable pilotage infra-annuel des finances publiques.** Il n'est en effet pas possible, en pratique, de prévoir l'évolution du solde public, alors qu'un taux annuel de croissance du PIB, des recettes ou des dépenses légèrement différent peut conduire à des écarts significatifs au bout de quelques années.

¹ Après prise en compte du programme présidentiel, les dépenses augmenteraient de « seulement » 2,3 % par an, mais l'impact sur le solde serait annulé par les allègements de fiscalité.

² L'écart viendrait du fait que l'indice des prix à la consommation hors tabac, utilisé pour calculer la croissance des dépenses en volume, n'est pas tout à fait égal au déflateur du PIB.

**L'impossibilité de laisser les dépenses publiques suivent leur « tendance spontanée » (1) :
quelques scénarios d'évolution du solde public, sans mesures de maîtrise de la dépense**

(en points de PIB)



(1) On estime ici la croissance « spontanée » des dépenses publiques à 2,5 % par an en volume. Les scénarios prennent en compte la mise en œuvre du « programme présidentiel », tel que défini ci-avant, tant pour les mesures « coûteuses » que pour les économies.

Le solde public indiqué est le solde effectif. Cependant, comme en 2012 on suppose que le PIB est égal à son niveau potentiel, le solde indiqué pour 2012 correspond également au solde structurel.

Sources : Insee, commission des finances du Sénat

Pour ramener le déficit public à l'équilibre structurel en 2012, il est donc nécessaire de trouver des **mesures de consolidation**, comprises entre 1 et 4 points de PIB selon le scénario d'évolution des recettes, en supplément de celles devant équilibrer le programme présidentiel, soit **entre 2,5 et 5,5 points de PIB au total**.

b) *Un fort ralentissement de la croissance des dépenses publiques prévu par le gouvernement*

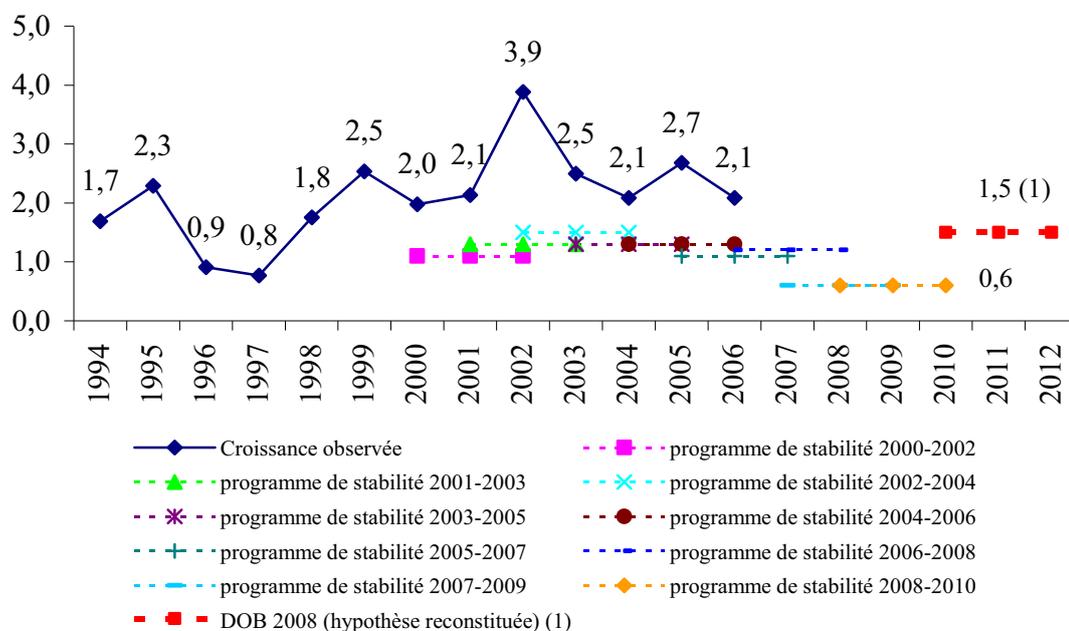
Le rapport déposé par le gouvernement en vue du présent débat d'orientation budgétaire ne fournit pas d'hypothèse précise d'évolution des dépenses publiques d'ici à 2012. Il se contente d'indiquer que la dépense publique devrait augmenter d'« un peu plus de 1 % en volume par an ».

Cependant, on peut calculer qu'avec une croissance du PIB de 2,5 % par an, correspondant à l'hypothèse du gouvernement, si l'on suppose que la croissance « spontanée » des recettes publiques est identique à celle du PIB et qu'il n'y a pas d'autres mesures sur les recettes que l'allègement, de l'ordre de 15 milliards d'euros¹, prévu par le programme présidentiel, il faut que les dépenses publiques augmentent d'environ 1,5 % par an en volume pour ramener le solde public à l'équilibre en 2012².

Ramener la croissance annuelle en volume des dépenses d'un taux « spontané » de l'ordre de 2,5 % à un taux de l'ordre de 1,5 % requerra un effort considérable, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance des dépenses des administrations publiques en volume : prévision et exécution

(croissance réelle, en %)



(1) Taux calculé par votre commission des finances. Il s'agit du taux nécessaire pour ramener le solde public à l'équilibre en 2012, avec une croissance du PIB de 2,5 % par an, correspondant à l'hypothèse du gouvernement. On suppose que la croissance « spontanée » des recettes publiques est identique à celle du PIB, et qu'il n'y a pas d'autres mesures sur les recettes que les allègements, de l'ordre de 15 milliards d'euros, actuellement prévus.

Sources : programmes de stabilité, Insee, rapport du gouvernement préparatoire au présent débat d'orientation budgétaire

¹ Aux 13 milliards d'euros pour le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat s'ajouteraient d'autres dépenses fiscales, concernant notamment le crédit impôt recherche.

² Cet ordre de grandeur est compatible avec les indications fournies par le gouvernement au sujet de la croissance d'autres dépenses. Le gouvernement indique en effet que les dépenses de l'Etat augmenteront de 0 % en volume selon une norme élargie correspondant à peu près à celle de la comptabilité nationale (soit une diminution de l'ordre de 1 point de PIB selon la comptabilité budgétaire), et que la croissance de l'ONDAM sera en moyenne de 2 %.

Le nouvel objectif de croissance des dépenses publiques est comparable à celui jusqu'à présent prévu par la plupart des programmes de stabilité successifs, et bien plus réaliste que celui prévu par les deux derniers programmes de stabilité, qui prévoyaient une croissance des dépenses publiques en volume de seulement 0,6 % par an, ce qui était extrêmement volontariste.

c) Pour retourner à l'équilibre en 2012, il est nécessaire de prendre des mesures améliorant le solde public de plus de 80 milliards d'euros d'ici cette date

Comme on l'a indiqué ci-avant, bien que, dans son rapport déposé en vue du présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement n'explique pas les normes de dépenses retenues, se contentant d'indiquer que la dépense publique devrait augmenter d'« *un peu plus de 1 % en volume par an* », on semble pouvoir concilier ses hypothèses de croissance et de solde avec une croissance des dépenses publiques de l'ordre de **1,5 % par an en volume**.

Si on considère qu'en l'absence de réformes structurelles, les dépenses publiques augmenteraient spontanément de 2,5 % par an en volume, et que les recettes publiques tendent spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB, **avec l'hypothèse de croissance du PIB du gouvernement de 2,5 %, le solde public tend spontanément à rester stable** (la part des recettes et des dépenses dans le PIB demeurant inchangée). Le programme présidentiel, comptablement équilibré, ne modifie pas cette situation. **La programmation du gouvernement semble donc impliquer de prendre des mesures de consolidation à hauteur de 2,5 points de PIB en 2012, soit environ 55 milliards d'euros, en plus des 30 milliards d'euros devant équilibrer le programme présidentiel, soit 85 milliards d'euros au total¹.**

Certes, les mesures de consolidation nécessaires pour ramener les finances publiques à **l'équilibre** en 2012 seraient de seulement **55 milliards d'euros** (dont 30 milliards d'euros pour l'autofinancement du programme présidentiel) si la croissance du PIB était de 3 % par an, ce qui correspond à la variante « optimiste » du gouvernement. Cependant, si la croissance du PIB était de seulement 2,2 % par an, il faudrait prendre des mesures de consolidation à hauteur de **100 milliards d'euros** (dont 30 milliards d'euros pour l'autofinancement du programme présidentiel), voire **130 milliards d'euros** (dont 30 milliards d'euros pour l'autofinancement du programme présidentiel) si les recettes publiques se mettaient à augmenter légèrement moins vite que le PIB.

Par comparaison, pour ramener le solde public à **- 1 point de PIB en 2012**, ce qui correspond à **l'objectif à moyen terme proposé par votre commission des finances**, les économies nécessaires seraient de « seulement » **60 milliards d'euros** (dont 30 milliards d'euros pour l'autofinancement du

¹ Sur la base d'un point de PIB légèrement supérieur à 20 milliards d'euros en 2012.

programme présidentiel) avec une croissance du PIB de 2,5 %, comme l'indique le tableau ci-après.

Economies nécessaires

(on suppose que la croissance des dépenses publiques serait de 2,5 % par an en volume à politiques inchangées)

(en milliards d'euros)

Croissance du PIB (2009-2012)*	Economies nécessaires		
	Pour atteindre l'équilibre :		Pour ramener le déficit à 1 point de PIB en 2012
	en 2010	en 2012	
	Economies nécessaires en 2010	Economies nécessaires en 2012	
3 %	60	55	30
2,5 % (hypothèse du gouvernement)	75	85	60
2,2 % <i>avec recettes publiques qui augmentent légèrement moins vite que le PIB (1)</i>	85	100	80
	95	130	105

Effort annuel (en milliards d'euros):

0 à 15	
15 à 20	
20 à 25	
25 et plus	

Ces montants comprennent les économies, de l'ordre de 30 milliards d'euros en 2012, et que l'on suppose de 25 milliards d'euros en 2010, devant permettre l'autofinancement du programme présidentiel en 2012.

* On suppose que la croissance du PIB est de 2,25 % en 2007 et 2,5 % en 2008, conformément aux prévisions du gouvernement.

(1) Elasticité des recettes fiscales au PIB de 0,8 en 2010, 2011 et 2012.

Source : commission des finances du Sénat

Les cases vertes correspondent aux scénarios les plus aisés à mettre en œuvre. Le scénario du gouvernement de retour à l'équilibre en 2012, correspondant à une case orange, est déjà difficile. Si la croissance du PIB était de seulement 2,2 % par an, il serait d'une très grande difficulté à atteindre.

Quant aux cases noires, elles correspondent à des scénarios probablement hors de portée. **Si la croissance du PIB était de 2,2 %, l'effort**

annuel serait beaucoup trop considérable pour qu'il soit envisageable d'atteindre l'équilibre en 2010.

d) Quelles mesures concrètes envisager ?

Le gouvernement prévoit explicitement diverses mesures de consolidation budgétaire, qui ont été annoncées au cours de la campagne présidentielle : révision générale des programmes, embauche d'un fonctionnaire pour deux partant à la retraite, limitation des préretraites, alignement des régimes spéciaux de retraite sur les régimes privés et publics, mise en place d'une franchise en matière d'assurance maladie.

Dans son rapport déposé en vue du présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement prévoit des mesures de consolidation supplémentaires.

Dans le cas des dépenses de **l'Etat**, il indique que la norme de dépenses serait celle du « zéro volume », désormais **élargie à des dépenses non prises en compte par la comptabilité budgétaire, comme le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales**¹. On rappelle que la règle du « zéro volume » en vigueur de 2003 à 2006, définie selon la comptabilité budgétaire, correspondait à une croissance des dépenses de l'ordre de 1 % en volume selon la comptabilité nationale. Concrètement, le gouvernement prévoit explicitement **d'appliquer la règle du « zéro volume » aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales** comprises dans le contrat de croissance et de solidarité. En contrepartie, les collectivités territoriales verraient leurs marges de manœuvre accrues dans l'exercice de leurs compétences, et seraient mieux associées aux décisions les concernant. On calcule que cela pourrait permettre d'économiser environ **2,5 milliards d'euros en 2012.**

En ce qui concerne les administrations de **sécurité sociale**, le gouvernement indique plusieurs pistes.

Dans le cas de **l'assurance maladie**, l'ONDAM devra augmenter « *au plus de 2 % en volume en moyenne sur la période* », ce qui sera permis par des mesures « *structurelles* » inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, concernant les soins de ville et les établissements de santé. On calcule que cela correspond à une économie de l'ordre de 10 milliards d'euros en 2012, par rapport à une croissance moyenne des dépenses de 3 % en volume. Ce montant comprend l'instauration d'une franchise pour les dépenses de santé, dont les économies générées ont été évaluées au cours de la campagne à environ 4 milliards d'euros.

¹ *Ce nouveau périmètre reste à définir, et il n'est pas certain qu'il corresponde aux dépenses de l'Etat au sens de la comptabilité nationale : le gouvernement se contente d'évoquer la possibilité d'inclure dans la norme de dépenses le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, et il envisage d'inclure dans les dépenses certaines affectations de recettes.*

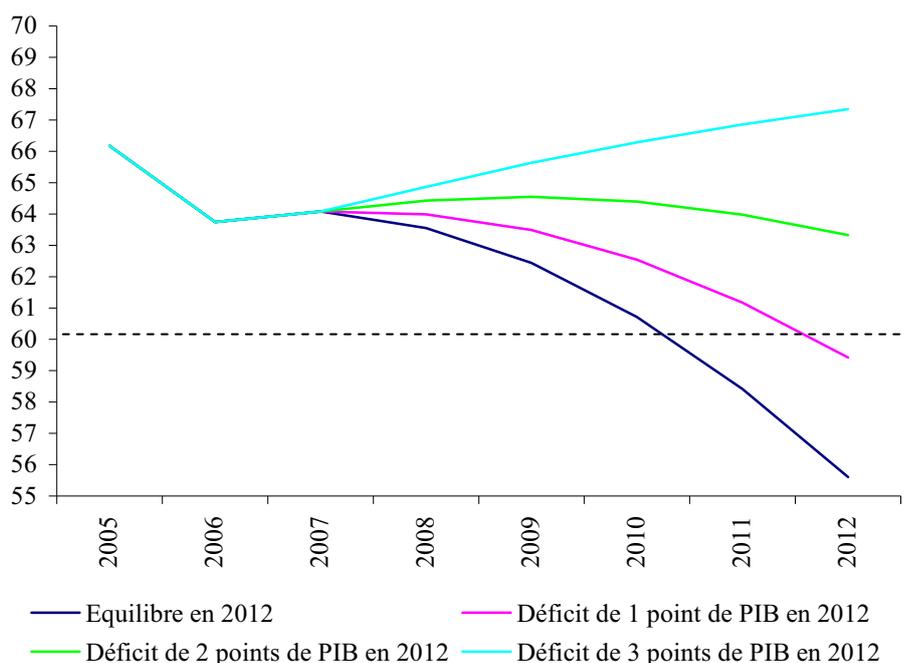
Dans le cas des **retraites**, la loi du 21 août 2003¹ prévoit des « rendez-vous » tous les cinq ans. Le premier aura donc lieu en 2008. Parmi les réformes explicitement prévues, figurent la réforme des régimes spéciaux et la limitation des recours aux préretraites, dont les économies ont été évaluées, au cours de la campagne électorale, à respectivement **5** et **3,5 milliards d'euros**.

4. Quels scénarios d'évolution de la dette publique d'ici à 2012 ?

Le poids de la dette publique dans le PIB en 2012 dépend fortement de la manière dont le solde public évoluera d'ici à 2012, comme l'indique le graphique ci-après.

Différents scénarios d'évolution de la dette publique d'ici à 2012

(en points de PIB)



On suppose que le solde public se rapproche progressivement de son solde de 2012 à compter de 2009.

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, si le déficit public se rapprochait progressivement de l'équilibre d'ici à 2012, la dette publique pourrait être de l'ordre de 56 points de PIB à cette date. En sens inverse, un déficit public de 3 points de PIB porterait la dette à 70 points de PIB.

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

On remarque en particulier **qu'un déficit public qui se rapprocherait progressivement de 1 point de PIB permettrait de faire passer la dette publique en dessous de 60 points de PIB en 2012.**

III. DÉSIGNER LES BONNES CIBLES POUR LA RÉALISATION DES ÉCONOMIES

Deux principes doivent guider la politique d'économies du gouvernement, désormais baptisée « revue générale des politiques publiques », ou « revue générale des programmes » :

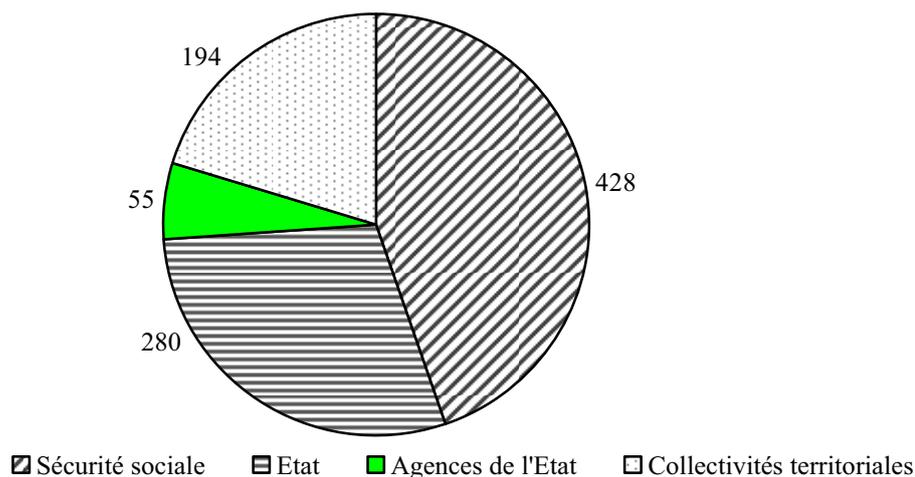
- orienter la recherche d'économies là où les dépenses sont les plus importantes ;
- identifier les causes de l'augmentation de la dépense dans le passé pour la maîtriser à l'avenir.

Deux traits caractérisent aujourd'hui l'économie générale de la dépense publique. Elle est, d'une part, composée d'abord par la dépense de sécurité sociale. Elle est, d'autre part, essentiellement composée par des dépenses d'intervention, des prestations et des transferts.

Sur 957 milliards d'euros de dépenses publiques en 2006, 428 milliards d'euros étaient consacrés à la sécurité sociale, contre 335 milliards d'euros au titre des dépenses de l'Etat. C'est dire qu'une revue générale des finances publiques efficace sur un plan budgétaire devra concentrer la **majorité des efforts sur la rationalisation de la dépense des administrations de sécurité sociale.**

Répartition des 957 milliards d'euros de dépenses publiques entre administrations en 2006

(en milliards d'euros)

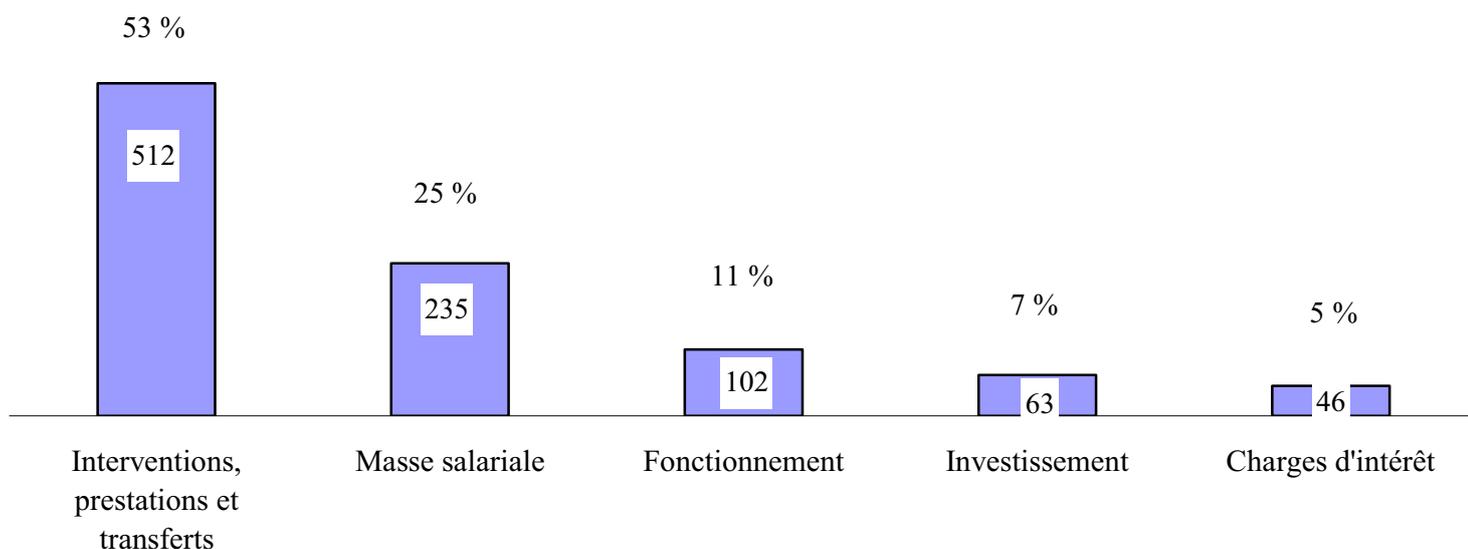


Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

En outre, la **dépense publique est à 53 % consacrée aux interventions, prestations sociales et transferts**, certes financés pour l'essentiel par la sécurité sociale, mais gérés aussi, pour une partie substantielle, par l'Etat. La masse salariale des administrations publiques représente 50 % des dépenses d'intervention.

**Répartition des 957 milliards d'euros de dépenses publiques
par catégorie de dépense en 2006**

(en milliards d'euros)



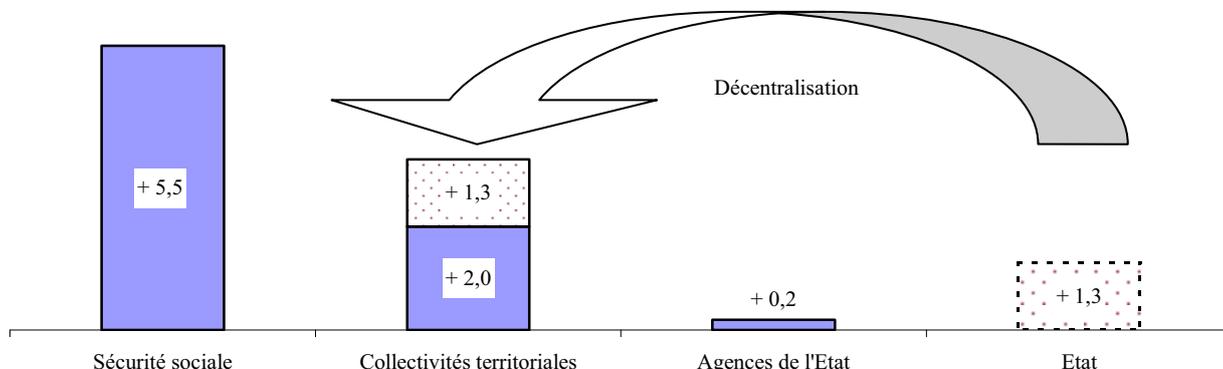
Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Entre 1978 et 2006, **la dépense publique a progressé dans notre pays de 9 points de PIB**, passant de 44,4 % du PIB en 1978 à 53,3 % du PIB en 2006. Sur ces 9 points de PIB supplémentaires, **5,5 points** sont attribués à la sécurité sociale. La dépense des collectivités territoriales apparaît sur longue période également dynamique (+ 3,3 points de PIB), mais l'augmentation peut être expliquée à hauteur de 1,3 point d'augmentation par les transferts de compétences issues des différentes lois de décentralisation.

Si l'Etat affiche une stabilité de sa dépense par rapport à PIB, un périmètre « constant » obligerait à prendre en compte la progression de ses opérateurs (les organismes divers d'administration centrale), pour 0,2 point de PIB, et la décentralisation, pour 1,3 point de PIB.

Répartition des 9 points de dépenses publiques supplémentaires par administration publique

(en points de PIB)

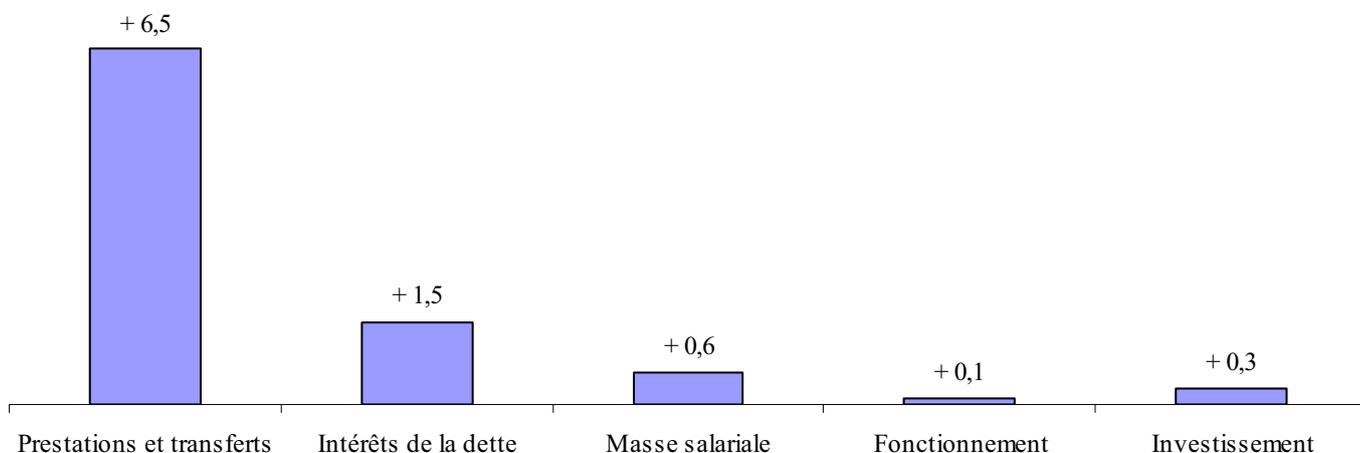


Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Par catégorie de dépenses, la progression des 9 points de dépenses publiques supplémentaires est due pour l'essentiel à l'augmentation des prestations et des transferts (+ 6,5 points de PIB). La charge de la dette a engendré 1,5 point de PIB de dépenses supplémentaires. En revanche, la masse salariale n'a progressé que de 0,6 point de PIB depuis 1978, traduisant un arbitrage des administrations publiques en faveur de la création massive d'emplois publics, au détriment de leur rémunération.

Répartition des 9 points de dépenses publiques supplémentaires par catégorie de dépense

(en points de PIB)



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

A. LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ SOCIALE : UNE PRIORITÉ POUR LA REVUE GÉNÉRALE DES PROGRAMMES

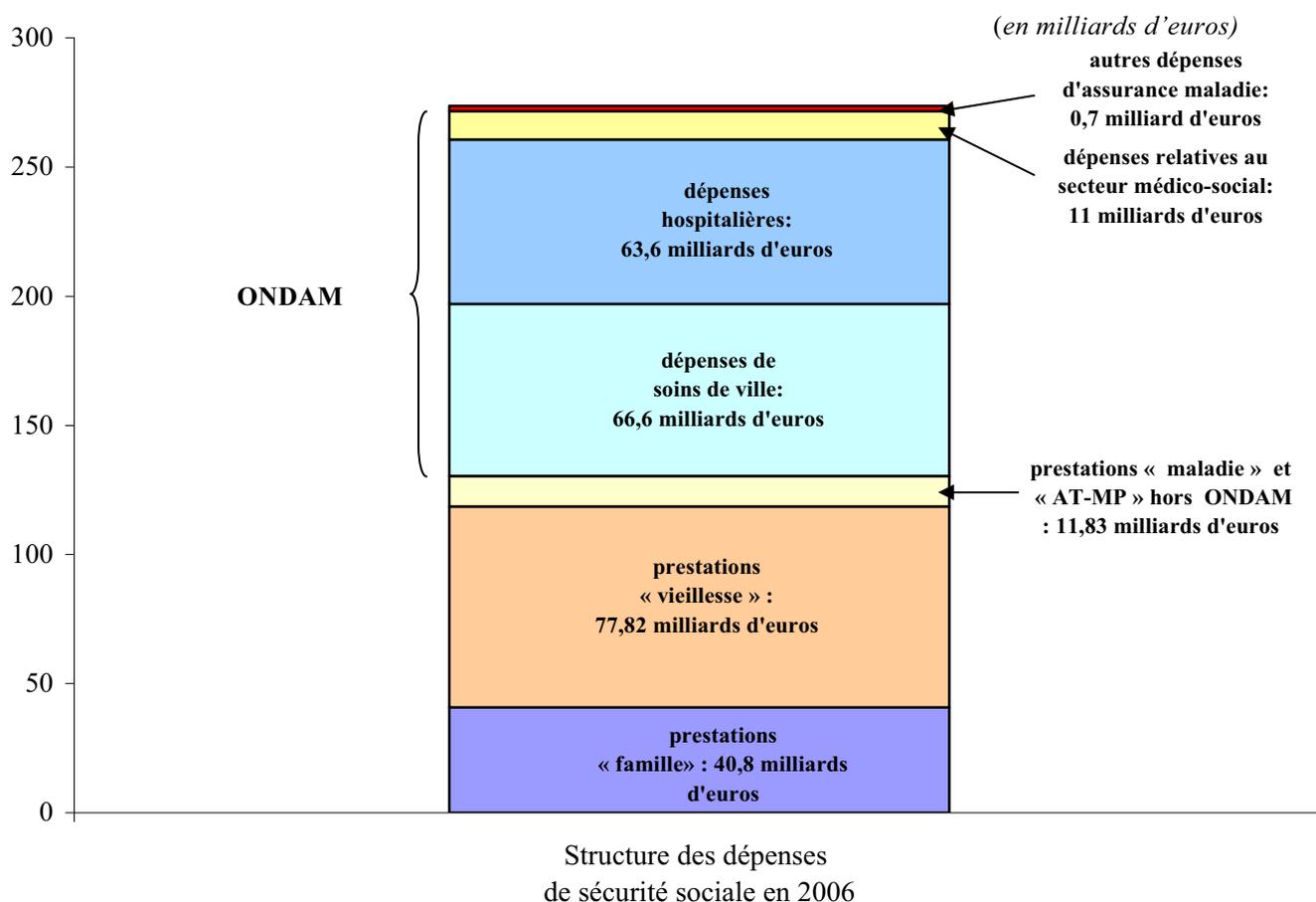
1. Les enjeux des réformes à venir

a) La structure des dépenses de sécurité sociale et leur dynamique de long terme

L'analyse des réformes à mener nécessite d'avoir une vision claire des sommes en cause et de la dynamique des dépenses de sécurité sociale.

Le graphique qui suit décompose la structure actuelle de ces dépenses. On voit apparaître quatre grands blocs : dépenses de soins de ville (66,6 milliards d'euros), dépenses hospitalières (63,6 milliards d'euros), prestations « vieillesse » (77,8 milliards d'euros) et prestations « famille » (40,8 milliards d'euros).

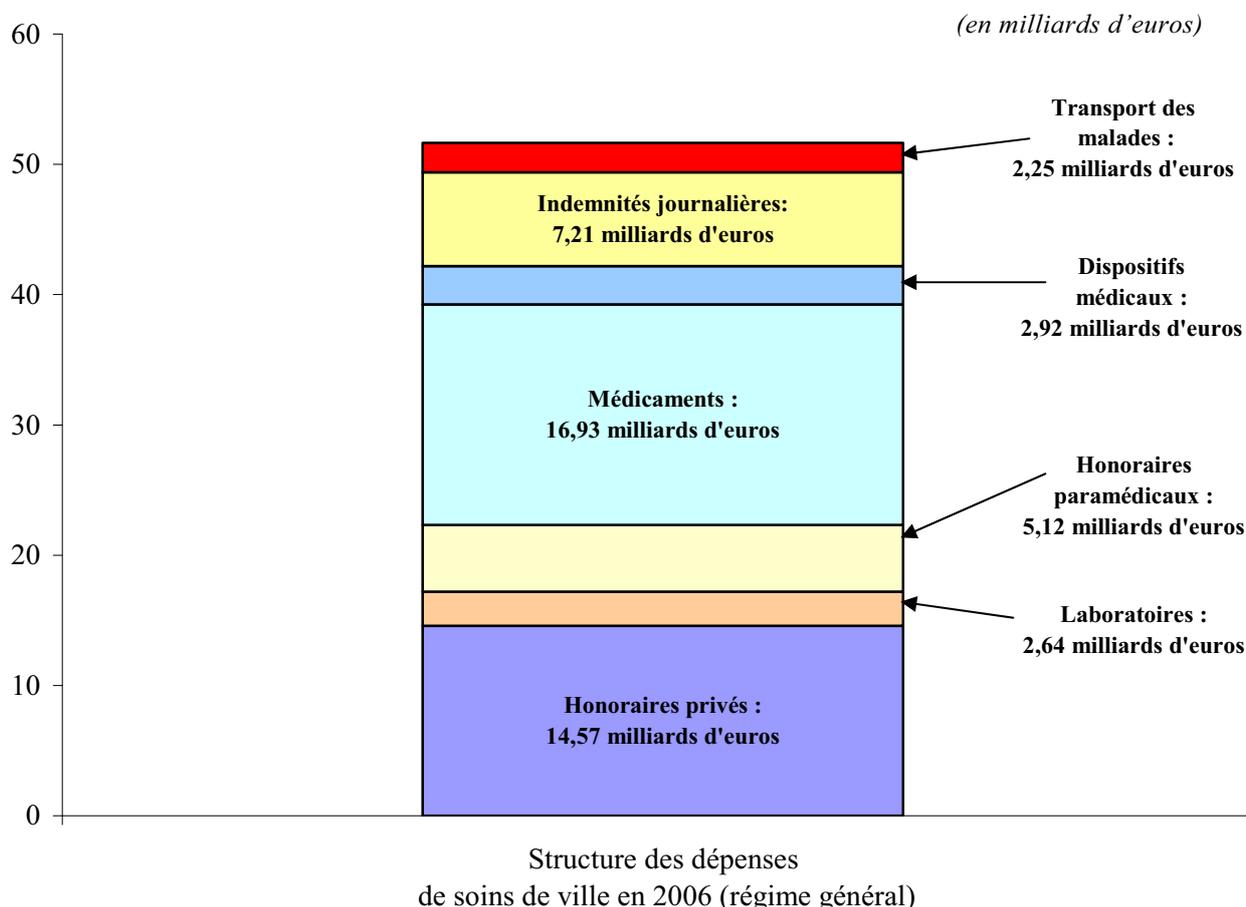
La structure des dépenses de sécurité sociale en 2006



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (juillet 2007). Les données relatives aux prestations « vieillesse », « famille » et « maladie et AT-MP hors ONDAM » concernent uniquement le régime général. Cette dernière catégorie inclut les versements au fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante et au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Les données relatives à l'ONDAM sont celles de l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Le tableau qui suit précise la structure des dépenses de soins, pour le seul régime général, en 2006.

La structure des dépenses de soins de ville du régime général en 2006



Source : commission des finances, d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (juillet 2007)

Cette approche statique doit cependant être complétée par une analyse de la dynamique de ces dépenses, qui diffèrent suivant les secteurs considérés.

S'agissant des dépenses d'assurance maladie, le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie¹, en se calant sur un l'horizon 2025 (et en retenant une hypothèse de croissance du PIB de 2,25 % par an sur la période 2006-2025), juge que **l'évolution spontanée de la dépenses de soins de ville par tête pourrait varier entre la croissance du PIB et la croissance du PIB plus un point**. Il souligne toutefois que cette prévision de tendance est entourée de très fortes incertitudes. Il indique, par ailleurs, qu'une progression

¹ Rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, juillet 2007.

en volume de 2 % par an des dépenses des établissements de santé semblerait plausible.

Ces données ne rendent toutefois que très partiellement compte de la dynamique des dépenses, dans la mesure où **deux facteurs les pousseraient fortement à la hausse** :

- d'une part, **l'évolution démographique et le vieillissement de la population**, qui induiraient une **croissance de 25 % de la consommation de soins et de biens médicaux** ;

- d'autre part, la croissance du nombre de **personnes dépendantes**, le Centre d'analyse stratégique¹ évaluant à 13/15 milliards d'euros le supplément de dépenses publiques nécessaires pour faire face à ce besoin. De son côté, la Cour des comptes évaluait le supplément de dépenses annuelles à l'horizon 2020 (par rapport à 2003) à « 3 à 4,7 milliards d'euros pour l'assurance maladie, 2,8 à 3,8 milliards d'euros pour l'APA et 1,6 à 2,7 milliards d'euros à la charge des résidents en établissement. L'effet cumulé de la démographie et de la réponse aux besoins d'amélioration de l'offre pourrait conduire à un accroissement encore plus important, pouvant aller jusqu'au doublement de l'effort actuel »².

A modalités de prises en charge inchangées, **le poids des prestations vieillesse devrait également connaître une forte croissance, en raison de l'augmentation du nombre de retraités et de l'allongement de la durée de la vie**. Le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites³ évalue à une fourchette allant de 16.296 à 16.818 le nombre de retraités en 2020, contre 13.000 environ en 2005 (soit une augmentation d'environ un quart). Le besoin de financement des régimes de retraite, avant affectation éventuelle de nouvelles recettes ou mesures de redressement, est ainsi évalué à **0,7/0,8 point de PIB en 2020**.

b) La maîtrise des prélèvements obligatoires implique de réaliser des économies

Il n'apparaît pas possible que les financements publics suivent une telle tendance d'évolution des dépenses. Ceci impliquerait en effet un accroissement sensible des prélèvements obligatoires, à moins de prévoir un redéploiement des prélèvements revenant à l'Etat vers la sécurité sociale, ce qui ne va pas de soi compte tenu des contraintes pesant sur le budget de l'Etat. En outre, une déformation de la structure des prélèvements obligatoires est déjà intervenue sur longue période, la part relative des prélèvements d'Etat se réduisant de manière significative (- 1,3 point de PIB sur la période 1978-2005), tandis que celles des prélèvements sociaux s'accroissait

¹ « Personnes âgées dépendantes : bâtir le scénario du libre choix », second rapport de la mission « Prospective des équipements et services pour les personnes âgées dépendantes » conduites par Stéphane Le Bouler, juin 2006.

² Cour des comptes, « Les personnes âgées dépendantes », rapport public particulier, novembre 2005.

³ « Retraites : questions et orientations pour 2008 », quatrième rapport, janvier 2007.

(+ 5,2 points de PIB sur la même période)¹. Or un tel accroissement ne paraît pas souhaitable.

Ce besoin de maîtrise des prélèvements obligatoires, outre qu'il conduit nécessairement à rechercher des économies, a également des conséquences sur les choix qui devront être effectués au sein même de la sphère sociale, comme le note le Conseil d'orientation des retraites dans son rapport précité de janvier 2007 : « *les hypothèses de redéploiement [des cotisations d'assurance chômage²] envisagées signifient qu'une part importante des marges de manœuvre apportées par une amélioration de la situation économique serait consacrée au financement des retraites plutôt qu'à celui d'autres besoins sociaux (maladie, dépendance...). La question des priorités sociales est ainsi posée* ».

Cette perspective est importante lorsque l'on examine les économies qui devront nécessairement être réalisées dans les différentes sphères sociales.

2. Les perspectives de modération de la dépense

a) Les gisements d'économie en matière d'assurance maladie

Dans son rapport annuel du 13 juillet 2007, le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) indique que « *face à la tendance haussière [des dépenses d'assurance maladie], (...) il existe des marges d'économies importantes. Encore faut-il être capable de les cerner et de déployer les politiques permettant de les lever* ».

Au regard des masses financières en jeu et des scénarios d'évolution de dépenses retenus, **les deux principaux postes qui nécessitent des réformes rigoureuses sont, d'une part, les dépenses de soins de ville**, et au sein de ces dernières, plus particulièrement les dépenses de médicaments, les honoraires privés et les indemnités journalières ; d'autre part, **les dépenses hospitalières**.

¹ Sur ce point, se reporter au rapport d'information n° 41 (2006-2007) de votre rapporteur général sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : « *Quels prélèvements obligatoires ? Pour quels besoins collectifs ?* ».

² Le cadrage financier présenté lors de la réforme des retraites menée en 2003 prévoit que le besoin de financement des régimes de retraite serait comblé par une augmentation des cotisations vieillesse, gagée par une diminution à due concurrence des cotisations d'assurance chômage (permise par la diminution du nombre de demandeurs d'emplois), afin de ne pas accroître le taux global des prélèvements obligatoires.

Economies nécessaires pour atteindre l'objectif d'une croissance des dépenses d'assurance maladie de 2 % par an

• Dans son rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2008, **l'objectif fixé par le gouvernement à l'assurance maladie est un taux de croissance des dépenses d'au plus 2 % en volume en moyenne sur la période.**

Or la **prévision pour 2007 est une croissance de 4 % des dépenses d'assurance maladie** (estimation de la commission des comptes de la sécurité sociale). Si l'on retient un montant de dépenses de santé de 150 milliards d'euros, **diminuer le taux de croissance de ces dépenses de 2 points signifie donc d'élaborer un plan de redressement de 3 milliards d'euros.**

• Les mesures répertoriées par votre rapporteur général permettraient, si elles étaient intégralement mises en œuvre, de dégager environ **3,6 milliards d'euros d'économies sur un an**, auxquels **viendraient s'ajouter 1,15 milliard d'euros d'économies issues du plan de redressement proposé par le gouvernement** dans le cadre de la procédure d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie.

(1) Les dépenses de soins de ville

▪ *Les dépenses de médicaments*

Des gisements importants d'économies sont à rechercher dans le domaine du médicament : d'une part, parce qu'il s'agit **d'un poste élevé et dynamique de dépenses** (33 % des dépenses de soins de ville du régime général en 2006 ; + 3,7 % sur la période janvier-mai 2007 par rapport à la période correspondante de 2006¹) ; d'autre part, parce que comme le souligne le HCAAM, c'est également le secteur dans lequel **les mesures, mises en œuvre en application de la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie, ont eu le rendement « le plus net ».**

Pour ce secteur, le HCAAM préconise :

- **de mobiliser les marges existantes sur le générique** : la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) les évalue à 250 millions d'euros sur les prochaines années ;

- **de diminuer le nombre d'actes médicaux s'achevant par la prescription d'une ordonnance.** Selon le HCAAM, une baisse de dix points du ratio **actes avec ordonnances / total des actes** engendrerait une économie de 1,5 milliard d'euros ;

- **de supprimer ou limiter la prise en charge des médicaments à service médical rendu (SMR) insuffisant**, aujourd'hui remboursés à 35 % (médicaments à « vignette bleue »), pour un gain estimé à 0,8 milliard d'euros ;

- **de revoir les marges de distribution des grossistes-répartiteurs et des officines**, qui représentent, selon le HCAAM, 28 % des dépenses totales sur le marché des médicaments en ville. Le potentiel d'économies est évalué à 500 millions d'euros sur cinq ans.

¹ Rapport précité de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

▪ *Les honoraires privés*

Les honoraires privés (généralistes, spécialistes, sages femmes, dentistes) constituent le **second poste de dépenses de soins de ville** (28 % des dépenses de soins de ville du régime général en 2006). Il s'agit d'un secteur là aussi **très dynamique**, en raison d'**un effet volume** (la forte progression du nombre de recours au médecin par habitant, qui est passé de 5,4 en 1980 à plus de 9 en 2005¹) et d'**un effet prix** (la revalorisation des honoraires médicaux a engendré une augmentation de 29 % de la rémunération des généralistes entre le 1^{er} juillet 2002 et le 1^{er} juin 2008²).

Dans ce secteur, les principales voies d'économies sont donc à rechercher dans la **stabilisation du nombre de recours au médecin par habitant grâce à une meilleure organisation du système de soins** (développement de la prévention, réduction du nombre d'actes inutiles, délégation à d'autres professionnels), mais aussi dans **une réflexion approfondie à mener sur les modes de rémunération des professionnels de santé, afin de réorienter leur pratique vers la recherche du meilleur rapport qualité/prix.**

▪ *Les indemnités journalières*

Le **renforcement des contrôles des indemnités journalières (IJ)** engagées par la CNAMTS depuis 2003 a eu **un impact non négligeable sur l'évolution de ce poste de dépenses** : après une progression de l'ordre de 8 % par an en moyenne entre 1997 et 2000, les indemnités ont reculé de 1,2 % en 2005 et 0,8 % en 2006. Cependant, comme le souligne la Commission des comptes de la sécurité sociale, **les IJ connaîtraient une nette accélération en 2007** (en date de soins, l'acquis de croissance à la fin du mois de mars 2007 était de l'ordre de 2,9 %).

C'est pourquoi, de **nouvelles mesures** semblent nécessaires. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) dans leur rapport d'octobre 2003³ avaient, à cet égard, suggéré plusieurs pistes de mesures qui pourraient être étudiées :

- **la fiscalisation des IJ perçues par les patients victimes d'affection de longue durée (ALD)**, qui permettrait de dégager 200 millions d'euros par an ;

- **la suppression de la majoration du taux d'IJ au bout de six mois**, soit 15 millions d'euros de potentiel d'économies;

- **le passage à un calcul des IJ sur 365 jours et non plus 360**, pour un montant d'économies évalué à 70 millions d'euros par an.

¹ Rapport annuel précité du HCAAM, 13 juillet 2007.

² Avis du HCAAM du 24 mai 2007 sur les conditions d'exercice et de revenu des médecins libéraux.

³ Les dépenses d'indemnités journalières, rapport IGF n° 2003-M-049-01, rapport IGAS n° 2003-130, octobre 2003.

(2) Les dépenses hospitalières

Si les dépenses de soins de ville expliquent en grande partie le dérapage des dépenses de santé et constituent donc un chantier d'économies important, votre rapporteur général tient néanmoins à souligner la nécessité de prendre également en compte les dépenses hospitalières. Car, **si leur rythme de croissance s'est ralenti depuis 2002, il reste encore très soutenu et est aujourd'hui plus rapide que celui des soins de ville :**

Evolution des dépenses d'assurance maladie du champ ONDAM

(en %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Etablissements de santé	6,3	5,5	4,5	4,4	3,1	3,8
Etablissements médico-sociaux	7,9	9,0	9,0	7,8	6,1	7,0
Soins de ville	8,0	6,2	4,3	3,1	2,4	3,6
Total ONDAM	7,1	6,4	4,9	4,0	3,1	4,0

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2007

Dans ce secteur, les chantiers d'économies sont de plusieurs ordres. Le HCAAM, dans son rapport annuel précité, en liste quatre principaux :

- **la poursuite de la restructuration du réseau hospitalier**, par le développement des alternatives à l'hospitalisation et la meilleure coordination entre l'activité hospitalière, la médecine ambulatoire et les établissements médico-sociaux. A cet égard, il est à noter que la CNAMTS évalue à 100 millions d'euros par an, les économies potentielles d'une prise en charge ambulatoire plus systématique de cinq interventions chirurgicales identifiées comme fréquentes pratiquées en établissement de santé ;

- **la recherche de gains d'efficacité dans l'organisation interne des établissements**. A cet égard, la mise en œuvre de la tarification à l'activité (T2A) gagnerait à être complétée par diverses mesures : la tenue de tableaux de bord sur les performances des établissements, l'intégration systématique d'engagements de performance dans les contrats d'objectifs et de moyens passés entre les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et les établissements ou encore la constitution d'équipes dédiées à la recherche des gains de productivité ;

- **le redéploiement du personnel hospitalier**, afin de permettre des rééquilibrages régionaux. Le HCAAM indique que les importants départs à la retraite que devrait connaître le secteur hospitalier est, de ce point de vue, un levier d'action essentiel ;

- **la maîtrise des dépenses de médicaments et de dispositifs médicaux, enfin**, par un contrôle plus rigoureux des prescriptions. Ces

dépenses représentaient, en 2005, 30 % des dépenses des centres hospitaliers universitaires (CHU)¹.

(3) Une réflexion de fond : le réaménagement du système de prise en charge

Les marges d'économies sur les principaux postes de dépenses de l'assurance maladie sont ainsi importantes. Cependant, la soutenabilité du système actuel impose de compléter ces mesures par **une réflexion de fond et sans a priori sur ce que doivent être aujourd'hui les modalités de prise en charge des dépenses de santé et le champ de l'assurance maladie obligatoire.**

Le contexte de forte augmentation des dépenses d'assurance maladie nécessite en effet de réfléchir à de nouveaux mécanismes qui « *soulagent les comptes publics* ² », ainsi qu'à un nouveau partage du financement de la sécurité sociale entre le contribuable, l'assuré social et le consommateur de soins.

Comme le rappelait le HCAAM dans un document de travail daté du 20 novembre 2003, « *les pays étrangers sont tous engagés dans une politique d'ajustements qui resserrent les conditions de remboursement et soulagent les régimes obligatoires* ». Or ils présentent, pour la plupart, des systèmes de paiement qui ne diffèrent pas radicalement du nôtre en niveau global de prise en charge.

A cet égard, il est important de rappeler **les principales caractéristiques du système de prise en charge en vigueur en France**, à savoir : **un taux de remboursement élevé** (plus de 80 %) qui tend à augmenter en raison de la croissance des dépenses exonérées ; **un reste à payer moyen d'un montant modéré** (400 euros par personne), le plus souvent indépendant du revenu des assurés, ainsi **qu'une importante diffusion des couvertures complémentaires.**

Afin de stabiliser voire diminuer le taux de prise en charge des dépenses de santé, quatre pistes de réformes sont proposées par le HCAAM :

- **l'instauration d'un régime unifié de prise en charge** avec suppression de toutes les exonérations, l'instauration d'un ticket modérateur unique et le plafonnement des restes à payer : cette réforme présenterait, selon le HCAAM, de réels avantages de rationalité, d'équité et de maîtrise ;

- **un encadrement plus strict des exonérations**, ce qui suppose notamment de revoir les critères et les modalités de prise en charge des affections de longue durée (ALD), en particulier des soins dispensés sans rapport avec l'affection ouvrant droit à une prise en charge intégrale. A cet égard, il est à noter que la CNAMTS chiffrait le potentiel d'économies d'un respect plus strict du principe consistant à ne prendre en charge à 100 % que les soins en rapport avec l'ALD à 2 milliards d'euros par an ;

¹ DREES, note n° 564, « *Les médicaments dans les établissements de santé en 2005* », mars 2007.

² Rapport annuel du HCAAM, 13 juillet 2007.

- la mise en place de systèmes de franchises ou forfaits, aujourd'hui étudiés par le gouvernement et dont les effets sont décrits dans l'encadré suivant :

Les systèmes de forfaits et de franchises

• Forfaits ou franchises ?

S'ils se différencient par leur technique (le forfait porte sur toutes les consommations de soins, alors que la franchise ne s'applique que sur les premières dépenses), le système de forfait et de franchise ont la même finalité : **prélever une petite somme sur un très grand nombre d'assurés.**

Dans le cas du forfait, le reste à payer étant proportionnel à la consommation, les **grands consommateurs de soins sont fortement sollicités.** Au contraire, dans le système des franchises, ces derniers sont relativement épargnés puisque leur contribution est plafonnée au montant de la franchise. En revanche, **les assurés, dont les remboursements sont actuellement inférieurs à la franchise envisagée, ne devraient rien recevoir de la sécurité sociale.**

Aujourd'hui, **trois mécanismes de forfaits sont en vigueur** en France : le forfait de un euro avec plafonnement à 50 forfaits pour les recours aux médecins et les analyses de biologie ; le forfait de 18 euros sur les actes techniques de plus de 91 euros ; le forfait journalier de 17 euros en établissement de santé.

• Les modalités d'application

Ainsi que l'indique le HCAAM, la mise en place de systèmes de forfait ou de franchise soulève la question du choix de leurs modalités d'application : faut-il retenir **une contribution par personne ou par ménage** ? Faut-il instaurer **des systèmes de franchise globaux ou par segments de soins** ? Doivent-ils être **pris en charge par les assurances complémentaires** ? Faut-il **tenir compte du niveau de revenu des ménages** ?

• Les économies attendues

Dans un rapport datant du mois d'avril 2004 sur la responsabilisation des assurés sociaux dans l'utilisation du système de soins, l'inspection générale des affaires sociales avait étudié l'impact économique de deux systèmes de forfait et de franchise :

- **l'introduction d'un forfait de 50 centimes d'euros par boîte de médicament**, généralisé à tous les assurés sans plafonnement : cette mesure aurait un rendement minimum de **1,2 milliard d'euros par an** ;

- **l'instauration d'une franchise annuelle de 50 euros sur l'ensemble des premiers remboursements**, avec maintien, à taux inchangé, des actuels dispositifs de tickets modérateurs : ce dispositif aurait un rendement annuel de **2,8 milliards d'euros** si elle était appliquée par bénéficiaire et sans cas d'exonération.

Source : d'après l'étude réalisée par le HCAAM dans son rapport annuel de 2007 précité

- **le développement, enfin, de mécanismes permettant de lier le taux de prise en charge et le comportement des assurés.** Aujourd'hui, celui-ci est en effet trop peu pris en compte, en dépit de quelques mesures récentes, comme la pénalisation en cas de non respect du parcours de soins, la suppression du tiers payant en cas de refus d'un générique ou les consultations gratuites de prévention dentaire pour certaines classes d'âge.

Plus globalement, votre rapporteur général estime que cette réflexion sur l'introduction de mécanismes régulateurs et de responsabilisation des assurés sociaux doit être complétée par la question de **la répartition des**

interventions entre l'assurance maladie obligatoire et les assurances complémentaires en matière de dépenses de santé.

Certes, comme le soulignait le rapport du groupe de travail de la Commission des comptes de la sécurité sociale, présidé par M. Jean-François Chadelat, du mois d'avril 2003, il est illusoire de penser, compte tenu des masses financières en jeu, qu'une réforme de la répartition des interventions entre assurance maladie obligatoire et d'assurances complémentaires puisse résoudre les difficultés financières de l'assurance maladie. Cependant, il serait regrettable de se priver de la contribution que cette réforme pourrait apporter.

Parmi les pistes de réformes proposées, le rapport préconisait notamment la création d'une « couverture maladie généralisée » et l'instauration d'une coopération nouvelle et approfondie entre les organismes d'assurance maladie obligatoire et d'assurance maladie complémentaire fondée sur le copaiement (définition commune par les organismes obligatoires et complémentaires du panier de soins sous l'arbitrage de l'Etat) et la corégulation (association des assurances complémentaires à la gestion du risque).

b) Les économies envisageables en matière d'assurance vieillesse

Compte tenu de la situation du régime d'assurance vieillesse en dépit des réformes menées en 2003, il paraît nécessaire d'envisager de nouvelles mesures, qui devraient être examinées dans le cadre du « rendez-vous » prévu en 2008. Parmi les différentes options possibles, **plusieurs pistes d'économies pourraient faire l'objet de réflexions et d'évaluations en vue de ce « rendez-vous » :**

- le recul de l'âge minimum d'ouverture des droits à la retraite, aujourd'hui fixé à 60 ans, qui pourrait être progressivement relevé en fonction des besoins. Ce type de mesure a été retenu dans de nombreux pays confrontés à la même situation. Il faut toutefois souligner que cette problématique doit être reliée à celle de l'accroissement du taux d'activité des seniors, solution sans laquelle une telle mesure pourrait amener des transferts de l'assurance vieillesse vers l'assurance chômage ;

- la révision du calendrier d'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ;

- le réexamen, prévu lors de la réforme des retraites, des conditions de départ anticipé pour les carrières longues, qui se révèlent plus coûteuses qu'il ne l'avait été envisagé ;

- le réexamen de l'objectif de taux de remplacement 85 % du SMIC net pour les salariés ayant une carrière complète au SMIC, ce qui a conduit à une majoration du minimum contributif ;

- la révision des modalités de calcul des pensions, en menant une analyse approfondie des réformes menées à l'étranger et de leurs effets ;

- l'arrêt de la baisse de la décote applicable aux salariés¹ initiée au moment de la réforme des retraites, en la gelant à 7,5 % par année manquante, ce qui imposerait en parallèle, par mesure d'équité, un relèvement à due concurrence de la décote applicable dans le secteur public et une révision de son calendrier de déploiement, actuellement prévu pour s'achever en 2020² ;

- le réexamen des diverses majorations existantes. A titre indicatif, le plafonnement de la majoration de pension pour enfants (bonification de 10 %) à 60 euros par mois constitue une mesure de flux qui pourrait rapporter, si elle était mise en place en 2008, entre 120 et 130 millions d'euros en 2011.

En tout état de cause, par mesure d'équité, l'effort supplémentaire qui pourrait être demandé en 2008 ne devrait pas porter sur le seul régime général, mais concerner l'ensemble des régimes, y compris les régimes spéciaux, qui sont – hors régimes de la fonction publique – restés à l'écart de la réforme menée en 2003.

On rappellera que la mission « Régimes sociaux et de retraites » du budget général de l'Etat sert notamment à contribuer à l'équilibre de plusieurs régimes spéciaux, comme celui de la SNCF à hauteur de 2,45 milliards d'euros en 2006 ou celui de la RATP à hauteur de 374,1 millions d'euros en 2006³.

Il convient de souligner que l'ensemble des nouvelles mesures d'économies qui pourraient être envisagées ne produiraient leurs effets que progressivement, en fonction des flux de départ à la retraite. A titre indicatif, les éléments de chiffrage des incidences de la réforme des retraites menée en 2003, alors transmis par le gouvernement à votre commission des finances⁴, aboutissaient à un impact positif de 270 millions d'euros à horizon de cinq ans (2008), mais de 5,2 milliards d'euros à terme. Encore faut-il préciser que le résultat positif en 2008 était atteint grâce à la hausse des cotisations vieillesse de 0,2 point (soit 750 millions d'euros de recettes supplémentaires).

¹ De 10 % par année manquante à 5 % par année manquante.

² Le taux de la décote passe progressivement de 0 % en 2005 à 5 % par année manquante en 2015. La limite d'âge par rapport à laquelle est appliquée la décote est bonifiée jusqu'en 2020. Sur ce point, se reporter au rapport spécial de notre collègue Thierry Foucaud sur la mission « Régimes sociaux et de retraites » et le compte spécial pensions pour 2006, annexe n° 22 au rapport général n° 99 (2005-2006).

³ On pourra se reporter sur ce point au rapport précité de notre collègue Thierry Foucaud sur la mission « Régimes sociaux et de retraites ».

⁴ On peut se reporter sur ce point au rapport pour avis n° 383 (2002-2003) de notre collègue Adrien Gouteyron sur le projet de loi portant réforme des retraites.

L'analyse du Conseil d'orientation des retraites sur une éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions

« La loi du 21 août 2003 pose le principe d'une indexation des pensions sur les prix dans les principaux régimes de base : régime général, régimes alignés et régimes de fonctionnaires. L'index retenu pour revaloriser les pensions liquidées sert aussi à actualiser les salaires ou revenus d'activité pris en compte pour le calcul de la pension, dans le régime général et les régimes alignés.

« Pour le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires, la loi prévoit qu'à compter du 1er janvier 2004, le coefficient annuel de revalorisation des pensions est fixé par arrêté pour les deux premiers, par décret en Conseil d'Etat pour les derniers, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, avec possibilité d'ajustement l'année suivante, en fonction de l'évolution effectivement constatée.

« La loi précise également dans son article 27 relatif à la revalorisation des pensions du régime général et des régimes alignés que « par dérogation [...] et sur proposition d'une conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national, dont les modalités sont fixés par décret, une correction du taux de revalorisation de l'année suivante peut être proposée au Parlement dans le cadre du plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale ».

« Dans l'exposé des motifs de l'article de loi, qui reprend les termes du relevé de décision du 15 mai 2003, il est précisé que cette conférence devrait se tenir tous les trois ans et que les propositions devront tenir compte de la santé financière des régimes de retraite. Le relevé de décision du 15 mai 2003 indique également que « dans la fonction publique, selon la même périodicité, des modalités particulières de discussion seront mises en place ».

« Le texte réglementaire permettant d'organiser la conférence tripartite n'était jusqu'à présent pas nécessaire, puisque le rythme triennal envisagé conduit à une première réunion de la conférence trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit en 2007 comme annoncé par le gouvernement. Le texte réglementaire qui doit être pris d'ici là devrait, outre la composition de la conférence et ses modalités de fonctionnement, prévoir le champ des régimes de base concernés par ses propositions.

« L'appréciation sur l'opportunité d'une correction du taux de revalorisation des pensions, permettant une revalorisation générale des pensions au-delà de ce que prévoit la loi, devrait être portée en tenant compte, non seulement des éléments de comparaison de la situation des actifs et des retraités, mais aussi de la situation financière des régimes, comme le précise l'exposé des motifs de la loi ».

Comme le souligne le COR, « les déséquilibres à long terme des régimes (...) militent contre l'engagement de dépenses nouvelles sans prévoir leur mode de financement ». **Votre rapporteur général ne peut donc qu'être très réservé sur une éventuelle correction à la hausse du taux de revalorisation des pensions, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles. En effet, une correction de 1 % se traduirait par une dépense supplémentaire d'environ 750 millions d'euros pour le régime général et de 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique. A la veille d'un rendez-vous destiné à ajuster les paramètres financiers des régimes de retraite, il n'apparaît pas opportun de créer de nouvelles dépenses.**

Source : Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : questions et orientations pour 2008 », quatrième rapport, janvier 2007, pp. 125 et suivantes

c) Les voies de maîtrise des prestations familiales

Les prestations familiales ont connu une vive progression ces dernières années, avec un rythme supérieur à 4 % par an entre 2004 et 2007 : + 2,1 % en 2003, + 4,2 en 2004, + 4,4 % en 2005, + 4,5 % en 2006. Le rythme de croissance des prestations devrait toutefois connaître une décélération en 2007, avec une hausse prévue de 2,8 %. La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est l'origine essentielle de cette progression des dépenses : elle a connu une croissance de près de 8,4% par an en moyenne entre 2003 et 2007. Les aides liées à la petite enfance ont crû au total de 10 % entre 2005 et 2006. La montée en charge de la PAJE devrait toutefois s'achever en 2008, ce qui devrait permettre de rester sur une tendance de croissance des dépenses plus modérée.

Par ailleurs, le rapport du gouvernement préalable au débat d'orientation budgétaire indique que « *la convention d'objectifs et de gestion 2005 – 2008 de la CNAF prévoit au long de la période une **progression de 33 % des crédits d'action sociale de la branche**, au premier rang desquels figurent les prestations de service qui financent le fonctionnement des crèches. Après **deux années de croissance non maîtrisée de ces dépenses**, une réforme est intervenue en juillet 2006 pour moderniser les outils de financement et recentrer l'intervention de la branche sur la création de places d'accueil et sur les territoires prioritaires, conformément aux orientations définies par l'IGAS et l'IGF. En tout état de cause, **des dispositions spécifiques ont été prises pour ramener la croissance des dépenses sur la période 2005 - 2008 aux niveaux prévus par la COG** ».*

Votre rapporteur général ne peut que souligner la nécessité de porter une attention aussi grande à la maîtrise des dépenses de la branche famille qu'à celle des autres branches et ne peut que regretter le manque de rigueur qui a pu avoir cours dans le passé, notamment dans la prévision de l'impact financier de certaines réformes¹.

Il observe, en outre, que la Cour des comptes a fait état de limitations substantielles l'empêchant d'exprimer une opinion sur les comptes combinés de la branche famille, qui appellent des **mesures rapides de redressement de la situation, pouvant le cas échéant se traduire par des économies**.

En tout état de cause, la mise en place, préconisée par la mission de l'Inspection générale des affaires et de l'Inspection générale des finances sur l'articulation entre les finances de l'Etat et de la sécurité sociale², d'un « objectif national de dépense famille » assorti d'une surveillance par un comité d'alerte, suivant le modèle retenu pour le suivi de l'ONDAM, mérite une attention particulière. Votre rapporteur général préconise toutefois une **extension plus large de ce modèle de comité d'alerte**, englobant l'ensemble

¹ Ainsi, le coût de la PAJE, évalué à 850 millions d'euros à horizon 2007 lors de sa mise en place, atteindrait 1,66 milliard d'euros, selon la commission des comptes de la sécurité sociale.

² Rapport IGF n° 2007-M-002-02, IGAS n° RM 2007-055 P, mars 2007.

des finances publiques, afin de disposer réellement d'une vision consolidée des enjeux (cf. infra).

B. LE BUDGET DE L'ETAT : COMPENSER LES BAISSSES DE RECETTES PAR UNE DIMINUTION DES DÉPENSES À DUE CONCURRENCE ?

1. L'impact budgétaire de court terme des baisses de recettes

Le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (TEPA) devrait réduire les recettes de l'Etat de l'ordre de **10 milliards d'euros en 2008** et **13,6 milliards d'euros en « régime de croisière »**, comme l'indique le tableau ci-après.

Le coût du projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat, selon le gouvernement

(en millions d'euros)

Montants en mesure nouvelle	2007	2008	« Régime de croisière »
Heures supplémentaires	-1.115	-3.765	-5.980
Crédits d'impôt sur les intérêts d'emprunt	0	-1.890	-3.730
Droits de mutation à titre gratuit	-351	-1.472	-2.163
Bouclier fiscal	0	-625	-590
Affectation de l'ISF	0	-170	-410
Exonération des salaires perçus par étudiants	0	-40	-40
Total	-1.466	-7.962	-12.913
Cumul	-1.466	-9.428	-12.913
Cumul hors gains pour la sécurité sociale (coût Etat)	-1.631	-10.078	-13.563

Attention : la colonne 2008 prend comme référence l'année 2007 (sauf les lignes « cumul »).

Source : tableau transmis par le gouvernement à votre commission des finances

Le coût pour **l'ensemble des administrations publiques** serait cependant de seulement **12,9 milliards d'euros par an** en « régime de croisière ».

2. Comment trouver 13,6 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de l'Etat ?

Dans le rapport présenté par le gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire, la dépense de l'Etat progresserait entre 2007 et 2010 de 1,5 % par an, sous l'hypothèse d'une inflation de 1,5 % par an sur la période. Les dépenses de l'Etat se verraient donc appliquer une règle

« zéro volume », qui ne prendrait plus seulement en compte les dépenses nettes du budget général, mais aussi les remboursements et dégrèvements.

Le tableau suivant souligne que ce résultat devra être obtenu par la **quasi stabilisation en valeur des dépenses autres** que la charge de la dette, les pensions et les rémunérations.

Evolution des dépenses de l'Etat entre 2007 et 2010 par grandes masses, sous l'hypothèse d'une inflation de 1,5 % sur la période¹

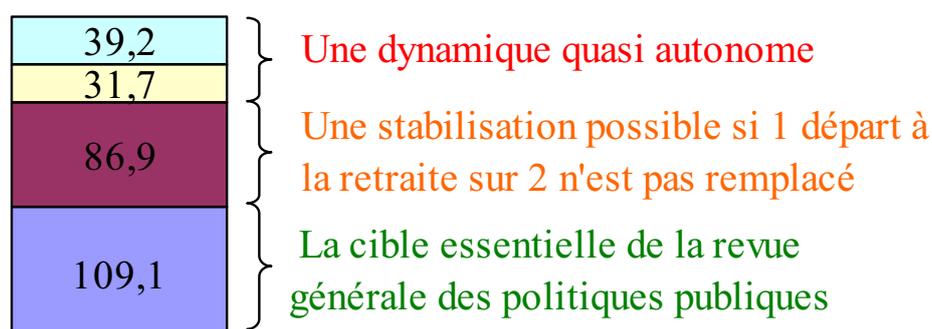
	Montant (en milliards d'euros)	2010 euros courants	Variation moyenne annuelle en valeur entre 2007 et 2010
Charge de la dette	70,9	5,0 %	5,5 %
Pensions et rémunérations	119	125	1,6 %
Autres dépenses	159	160	0,4 %
Total	316	331	1,5 %

Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire 2008

Schématiquement, la dépense de l'Etat peut être répartie en quatre catégories de dépenses : les pensions, la charge de la dette, la masse salariale et les autres dépenses, comprenant l'investissement, le fonctionnement et les interventions. Chacune de ces grandes masses répond à des déterminants différents. Il convient de distinguer les dépenses sur lesquelles le gouvernement aura une marge de manœuvre limitée entre 2007 et 2012, pensions et charge de la dette d'une part, et celles **sur lesquelles des économies devront être accomplies** : masse salariale et autres dépenses.

La répartition des dépenses nettes du budget général en 2006

(en milliards d'euros)



■ Autres dépenses du budget général ■ Masse salariale ■ Pensions ■ Dette

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

¹ Les sous-jacents de cette évolution apparaissent insuffisamment étayés à votre rapporteur général. En particulier, il ne paraît pas cohérent, du point de vue de l'évolution des finances publiques, de ne pas distinguer pensions et rémunérations.

L'enjeu de la « revue générale des politiques publiques » annoncée par le gouvernement est ainsi, d'une part, de **susciter les gains de productivité permettant, à qualité égale de service public, une réduction des effectifs publics**, et, d'autre part, un **réexamen des crédits d'intervention contenus dans les 109,1 milliards d'euros d'autres dépenses du budget général**.

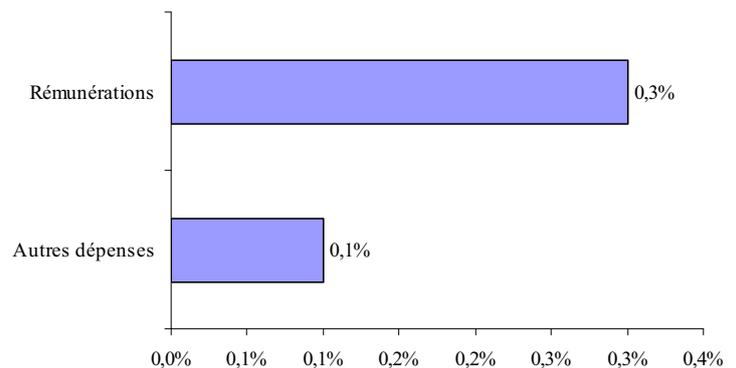
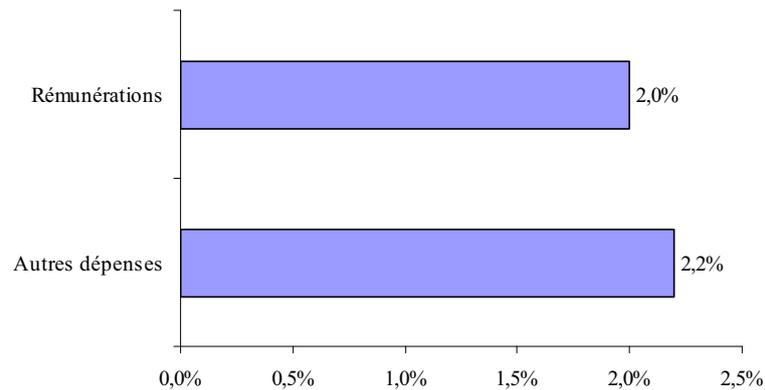
Au cours du débat d'orientation budgétaire pour 2007, votre rapporteur général avait évalué les économies budgétaires nettes réalistes sur la période 2007-2012 à 9 milliards d'euros annuels. Compte tenu des engagements pris par le Président de la République, il conviendra désormais d'aller plus loin. Votre rapporteur général ayant déjà retenu dans ses calculs le principe du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, **c'est donc à un réexamen de grande ampleur des autres dépenses que doit procéder le gouvernement**.

Progression attendue des dépenses autres que la charge de la dette et les pensions

(en %)

Progression moyenne annuelle 2000-2007

Progression annuelle nécessaire 2007-2012



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Entre 2000 et 2007, les rémunérations financées par le budget de l'Etat ont progressé en moyenne annuelle de 2 %. Pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement, elles ne devront pas dépasser les 0,3 % annuels entre 2007 et 2012. S'agissant des autres dépenses, leur progression doit être ramenée de 2,2 % annuels enregistrés entre 2000 et 2007 à 0,1 % en moyenne annuelle jusqu'en 2012.

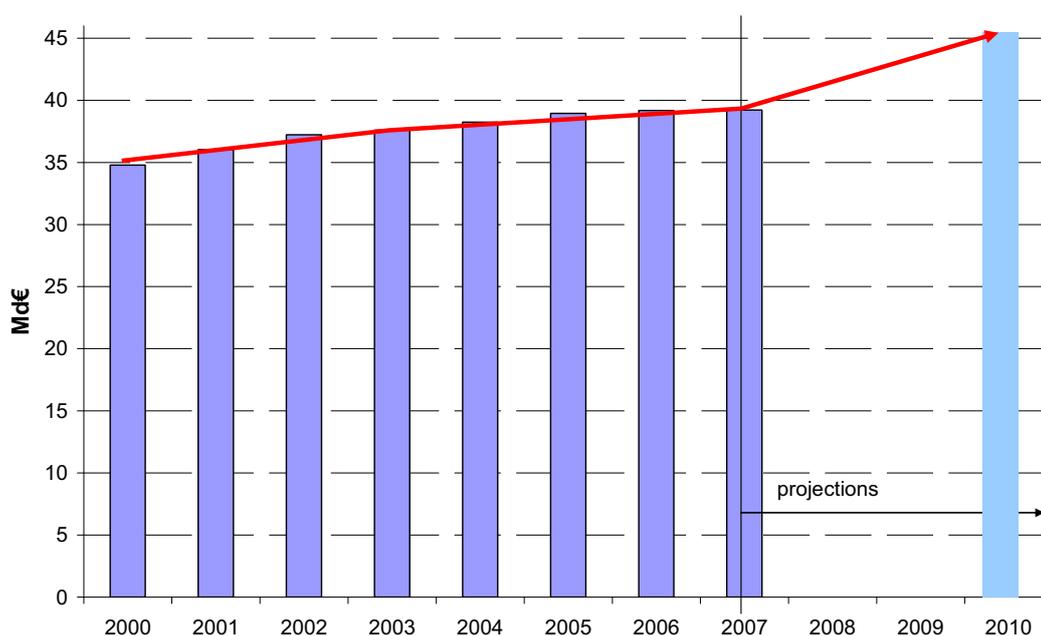
a) La dynamique de la charge de la dette et des pensions

Comme votre rapporteur général l'a indiqué, la charge de la dette va connaître une progression significative entre 2007 et 2012 malgré les efforts budgétaires attendus, en raison de la remontée progressive des taux d'intérêt. Selon les hypothèses du gouvernement, celle-ci devrait croître au rythme de

4 % à 5 % sur les cinq prochaines années. La charge de la dette passerait ainsi de 39 milliards d'euros en 2007 à 45 milliards d'euros en 2012, après la quasi stabilité observée pendant cinq ans. Le même effet taux, qui a pu compenser l'effet volume lié à la hausse de la dette entre 2002 et 2007, devrait jouer en sens inverse entre 2007 et 2012, même si la politique de désendettement du gouvernement conduit à un effet volume négatif.

Projections du gouvernement relatives à la charge de la dette pour le débat d'orientation budgétaire

(en milliards d'euros)



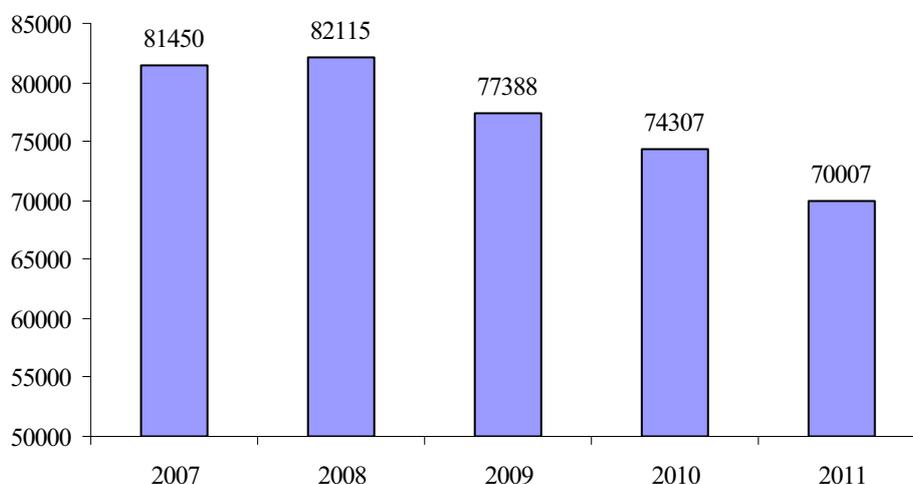
Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire

En ce qui concerne les pensions, le rythme de croissance prévu des dépenses est de l'ordre de 5 % par an en valeur. Ces dépenses évolueront sur les cinq prochaines années en fonction de facteurs démographiques de long terme sur lesquels il est possible d'agir, mais sans effet budgétaire de court terme.

b) Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux

Dès l'examen de la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002, votre rapporteur général soulignait l'absolue nécessité de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux. Il s'agit désormais de la feuille de route du gouvernement, fixée par le Président de la République. En matière de maîtrise des effectifs, un retard significatif a été pris, alors que le rythme de départ à la retraite des agents publics s'est accéléré au cours des dernières années. L'exercice 2008 devrait constituer un pic en ce qui concerne le nombre de départs.

Départs des personnels civils et militaires d'ici 2011



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux conduit à une diminution des effectifs de l'Etat de l'ordre de 190.000 fonctionnaires d'ici 2012, soit environ 8 % des équivalents temps plein actuels : il conduit à des marges de manœuvre budgétaires de 5,3 milliards d'euros en 2012.

192.633 départs non remplacés : 5,3 milliards d'euros de marges de manœuvre budgétaires supplémentaires

50 % des départs non remplacés	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de départs non remplacés	40.725	41.058	38.694	37.154	35.004
Impact sur l'année	1.083	1.092	1.029	988	931
Economies brutes cumulées	1.083	2.197	3.270	4.324	5.341

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

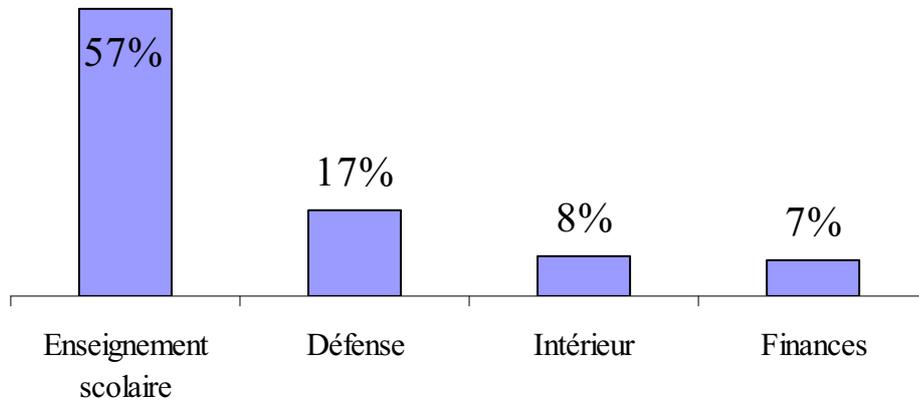
Outre les économies budgétaires de court terme, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux permet de réduire très significativement les engagements de long terme de l'Etat, en créant une économie de masse salariale sur quarante années d'activité ainsi qu'une économie sur le versement de la pension. La réduction des engagements de long terme de l'Etat, exprimée en valeur actuelle, serait de l'ordre de 1 million d'euros par emploi supprimé. Renoncer ainsi à 190.000 recrutements permettra de réduire de 190 milliards d'euros les engagements implicites de l'Etat¹.

Où porter l'effort ? Les départs à la retraite sont concentrés sur un petit nombre de ministères. **Quatre ministères concentrent en 2008 89 % des départs.**

¹ On fait ici l'hypothèse que l'emploi privé se substitue à l'emploi public pour que l'effet soit neutre à l'égard de la consommation, des recettes sociales ou fiscales des administrations publiques.

Les quatre ministères représentant la part la plus importante des départs à la retraite en 2008

(en %)

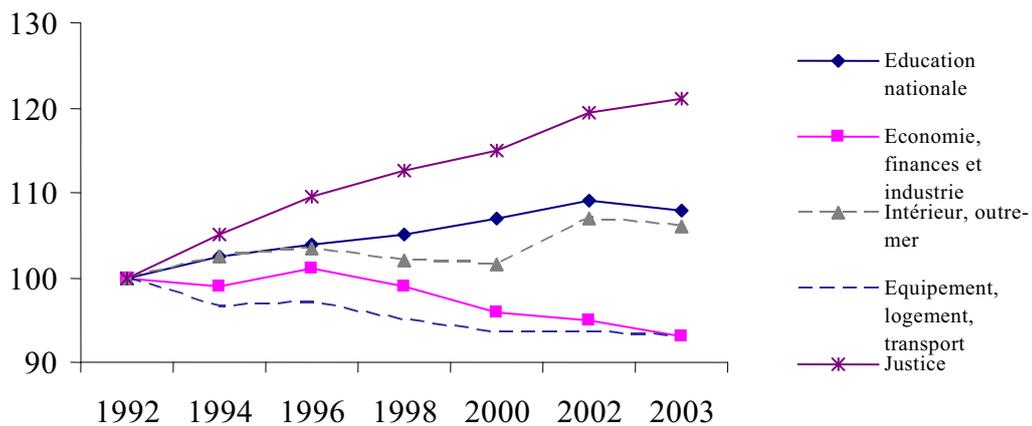


Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

L'effort sera supporté, par définition, à 50 % par le ministère de l'éducation nationale. Or celui-ci est aussi celui dont les effectifs ont le plus progressé au cours des années passées. La croissance des effectifs, alors que le nombre d'élèves était en baisse (- 500.000), s'explique principalement par la difficulté d'opérer des redéploiements entre les zones en baisse démographique et les régions en expansion. Elle résulte aussi de la politique des zones d'éducation prioritaire comme de l'augmentation de l'offre d'options à petits effectifs et de l'accroissement du travail à temps partiel.

Evolution des effectifs réels des principaux ministères civils

(base 100 au 31 décembre 1992)



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Aujourd'hui, l'enjeu central de la réforme du ministère de l'éducation nationale est clairement posé. Il faudra des réformes ambitieuses : enseignement de deux matières par les professeurs des collèges et lycées comme en Allemagne, affectation sur une zone géographique et pas sur un seul collège ou lycée, résorption des effectifs non directement consacrés à l'enseignement...

Le ministère de la défense, avec la question du format des armées, ne peut lui aussi que contribuer activement à la politique de remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Ce scénario de réduction des effectifs est au cœur de la « revue générale des politiques publiques », en lien avec les gains de productivité dus aux nouvelles technologies, avec une réflexion sur les implantations territoriales de l'administration, et avec la recherche de l'externalisation de certains services. Il est possible de prévoir un scénario associant des départs volontaires avec des non-remplacements des départs à la retraite.

Des primes d'incitation au départ se justifient pleinement, lorsqu'une compétence est complètement externalisée à la sphère privée ou lorsque l'informatisation d'un processus administratif peut conduire de manière rapide à une réduction de la dimension d'un service. On peut alors avoir intérêt à **accélérer le rythme des départs des agents,** par rapport à un rythme de départs à la retraite « au fil de l'eau ».

En outre, compte tenu de la pyramide démographique, de manière très spécifique à la haute fonction publique, **un certain nombre de carrières se trouvent aujourd'hui fortement « embouteillées ».** On compte ainsi de nombreux hauts fonctionnaires dont les perspectives de carrière sont limitées, mais qui pourraient faire valoir leurs compétences dans le secteur privé s'ils y étaient raisonnablement incités.

L'enjeu d'une meilleure gestion des ressources humaines au sein de l'Etat consiste à produire de **nouveaux arbitrages entre recrutement et temps de travail supplémentaire, évidemment rémunéré.** Le second terme de l'équation, permettant de faire face à des besoins de service ponctuels ou permanents, reste insuffisamment exploré. Depuis le 1^{er} janvier 2005, la durée légale du travail est fixée à 1.607 heures annuelles dans la fonction publique de l'Etat. La nouvelle législature doit être consacrée à une discussion sereine sur le temps de travail des agents, afin de lier une augmentation des rémunérations à la réalisation d'un certain nombre d'heures supplémentaires, sur la base du volontariat. Cette recommandation de votre rapporteur général figure d'ailleurs dans la lettre de mission que vient de recevoir Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi. **De la même manière, la conflictualité et l'absentéisme conduisent à une perte d'heures travaillées préoccupante.**

Autre composante essentielle de la masse salariale, les rémunérations devront évoluer de manière maîtrisée, correspondant à une

augmentation annuelle moyenne d'un demi point fonction publique¹. **La politique du point fonction publique mérite d'être réinterrogée.** En premier lieu, c'est le caractère inadapté de l'application uniforme du point « fonction publique » à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques Etat – collectivités territoriales – hôpitaux, qui doit être soulignée.

La législature doit être l'occasion, sinon d'une disparition du « point fonction publique », du moins de sa modulation selon les administrations concernées, et selon la performance des services et des agents.

Depuis 1999, la part des primes et indemnités dans les rémunérations principales, passait de 13,6 % en 1999 à 16,3 % en 2005. **La part des primes modulables² « selon la façon de servir de l'agent » reste limitée : 2,4 milliards d'euros en 2005 contre 2 milliards d'euros, soit 4 % aujourd'hui des rémunérations d'activité.**

Il paraît nécessaire, pour réussir la réforme de l'Etat, d'aller au-delà de la pratique actuelle, en mettant en place de réelles rémunérations à la performance. Il s'agit de mettre fin, **à une gestion égalitariste des emplois**, par une progression des carrières et des rémunérations des plus méritants.

La rémunération à la performance doit permettre de décliner au sein des services, les objectifs fixés conformément à la LOLF, et de récompenser les agents qui atteignent ou dépassent les objectifs, en prévoyant une part individuelle et une part collective.

Reconnaissance du travail des agents et maîtrise budgétaire des agents peuvent ainsi se rejoindre par la mise en œuvre d'une politique de rémunération plus individualisée, à l'opposé de la pratique obsolète, uniforme, démobilisatrice et au demeurant coûteuse induite par le point fonction publique.

c) Les économies sur les autres dépenses

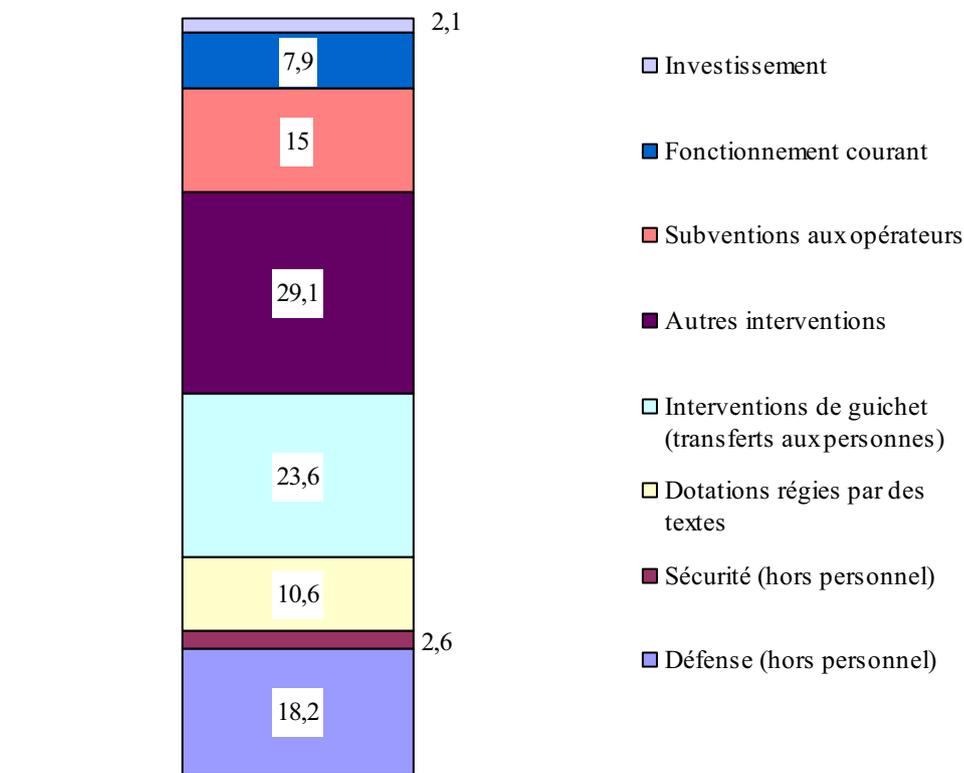
Les autres dépenses, hors charge de la dette, pensions et rémunérations, d'un montant global de plus de 109 milliards d'euros présentent un profil très hétérogène. Globalement, ces dépenses devront être stabilisées en valeur, ce qui représente un effort de réduction des crédits par rapport à leur évolution tendancielle, de l'ordre de 2 % chaque année. La rigidité de certaines enveloppes de crédits oblige à un effort déterminé sur les dépenses d'intervention.

¹ Un point fonction publique représente 900 millions d'euros.

² Prime de rendement, allocation complémentaire de fonction (ACF) ; allocation de résultat et de responsabilité (ARR) ; indemnité complémentaire de fonction (ICF) ; indemnité d'administration et de technicité (IAT) ; indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ; indemnité de fonction et de résultat (IFR).

Répartition des 109 milliards d'euros de dépenses de l'Etat hors charges de la dette, pensions et personnel en 2006

(en %)



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

29 % des dépenses présentent un caractère très particulier. A hauteur respectivement de 18,2 milliards d'euros et de 2,6 milliards d'euros, il s'agit tout d'abord pour l'essentiel des crédits d'équipements de la défense, de la police et de la gendarmerie. Une nouvelle loi de programmation en matière de défense doit conduire à définir des priorités pour l'investissement militaire et l'équipement de nos forces, en particulier en ce qui concerne le lancement d'un second porte-avions. Par ailleurs, 10,6 milliards d'euros sont consacrés à des dotations, généralement indexées, régies par des textes, sur lesquelles toute réforme n'a d'impact qu'à long terme : contribution aux régimes spéciaux de retraite (5 milliards d'euros), contributions aux collectivités territoriales (dotation générale de décentralisation, dotation générale de décentralisation formation professionnelle, dotation générale d'équipement (4,8 milliards d'euros).

Pour 23 %, les dépenses concernent l'investissement, le fonctionnement et les subventions aux opérateurs de l'Etat. Si l'investissement de l'Etat est suffisamment faible pour ne pas le réduire encore, il existe indéniablement des marges de manoeuvre sur les 7,9 milliards d'euros de fonctionnement courant, avec des économies raisonnables de l'ordre de 1 milliard d'euros. De la même manière, les dotations aux agences

de l'Etat, qui représentent 15 milliards d'euros, doivent être mieux maîtrisées, en les intégrant dans la norme d'évolution de la dépense de l'Etat et en leur appliquant le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux : il faut noter que les emplois des opérateurs ne figurent pas aujourd'hui dans le plafond d'effectifs, exprimé en équivalents temps plein, voté par le Parlement. A noter toutefois que sur les 15 milliards d'euros de subventions pour charges de service public, 9,4 milliards d'euros sont consacrés à la dotation aux établissements de recherche et des universités, pour lesquels un effort budgétaire devra être accompli.

Enfin, **48 % des dépenses hors pensions, charges de la dette et masse salariale sont des dépenses d'intervention ou des dépenses de guichet.** Les premières, d'un montant de 29,1 milliards d'euros, discrétionnaires de l'Etat, sont répartis notamment entre 5,3 milliards d'euros pour la mission « Travail et emploi », 3,8 milliards d'euros pour la mission « Transports », 3 milliards d'euros pour la mission « Développement et régulation économique » ainsi que 2 milliards d'euros pour le logement. **S'agissant des « dépenses de guichet », de l'ordre de 23,6 milliards d'euros en 2006, leur montant doit être fortement revu.** 6,2 milliards d'euros financent les minima sociaux, allocation adulte handicapé et allocation parent isolé, 4,9 milliards d'euros les aides personnelles au logement. On note également 3,5 milliards d'euros sur les prestations en faveur des anciens combattants, 2,2 milliards d'euros au titre des bourses scolaires et universitaires et 1,3 milliard d'euros en faveur des prestations pour le handicap. Sans remettre en cause les droits essentiels attachés à ses prestations, une rationalisation des conditions d'octroi de celles-ci peut induire des économies substantielles.

Votre rapporteur général pensait possible dans son rapport pour le débat d'orientation budgétaire pour 2008 de produire, par rapport à leur évolution tendancielle, des économies sur les crédits d'intervention et les dépenses de guichet de l'ordre de 3,3 milliards d'euros d'ici 2012. Compte tenu des objectifs ambitieux fixés par le gouvernement, de retour à l'équilibre budgétaire en 2010 ou 2012, et l'autofinancement du programme présidentiel, l'effort devra être plus soutenu, atteignant plus de 11 milliards d'euros.

d) Quel chiffrage global pour les économies sur les dépenses de l'Etat ?

Au total, compte tenu du dérapage annoncé de la charge de la dette, pour près de 6 milliards d'euros, et en supposant que les dépenses de pension ne progressent pas plus vite que leur tendance passée, **l'effort d'économies à réaliser d'ici 2012 est de l'ordre de 19,6 milliards d'euros si le gouvernement souhaite autofinancer le « paquet fiscal » par des économies sur la dépense à due concurrence.** Une décomposition des économies est présentée ci-après. Il convient de ne pas cacher que le montant en cause est très ambitieux.

**Economies possibles pour l'Etat d'ici 2012
par rapport à la poursuite de la tendance ¹**

(en milliards d'euros)

	Economies 2012 par rapport à la prolongation de la tendance passée
Charge de la dette	- 6,0
Non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux	5,3
Maîtrise des rémunérations	1,0
Dépenses de fonctionnement	1,0
Opérateurs de l'Etat	1,0
Interventions économiques et sociales	11,3
Total	13,6

Source : commission des finances du Sénat

e) Réexaminer les « niches » sociales et fiscales

Votre rapporteur général estime en outre que le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2012 passe par le réexamen des « niches » fiscales et sociales, qui pourrait permettre **des économies de plusieurs dizaines de milliards d'euros**.

On pourrait probablement obtenir **plusieurs milliards d'euros** d'économies par la suppression des « niches » **d'impôt sur le revenu** les moins utiles.

Un resserrement des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, en limitant le bénéfice jusqu'à 1,5 SMIC contre 1,6 SMIC aujourd'hui, rapporterait **2,4 milliards d'euros par an**.

Par ailleurs, à côté de ces dispositifs d'exonérations de charges en faveur de l'emploi, le groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale envisageait un réexamen des niches sociales. Il considérait que les rémunérations extra-salariales devaient faire l'objet d'une attention particulière :

- avantages en espèces, dispositifs de participation financière, stocks-options, attributions gratuites d'actions ou de certaines indemnités versées lors de la rupture du contrat de travail ;

- participation des employeurs au financement de la protection sociale surcomplémentaire des salariés (complémentaires santé ou plans d'épargne retraite) ;

- aides directes (titres de paiement comme les tickets restaurants ou services d'aide à domicile).

¹ On suppose donc que les dépenses de pension progressent au même rythme que sur la période passée.

Selon le rapport du groupe de travail, **le coût des pertes liées aux dérogations à l'universalité de l'assiette sociale (épargne salariale, contributions aux retraites complémentaires, titres restaurants,...) peut être évalué à plus de 12 milliards d'euros.**

Il ajoute que les coûts liés aux **taux réduits de CSG** sur les revenus de remplacement peuvent être estimés à plus de 7,5 milliards d'euros, étant noté que, s'agissant des retraites, la question de l'alignement des taux ne peut que prendre place dans une réflexion d'ensemble.

Au total, le groupe de travail précise que *« sans même évoquer les 42 mesures de taux réduits, cotisations et assiettes forfaitaires, ni les allègements généraux et ni les allègements ciblés de cotisations patronales, les enjeux financiers de ces dispositifs sont de grande ampleur : plus de 20 milliards d'euros »*.

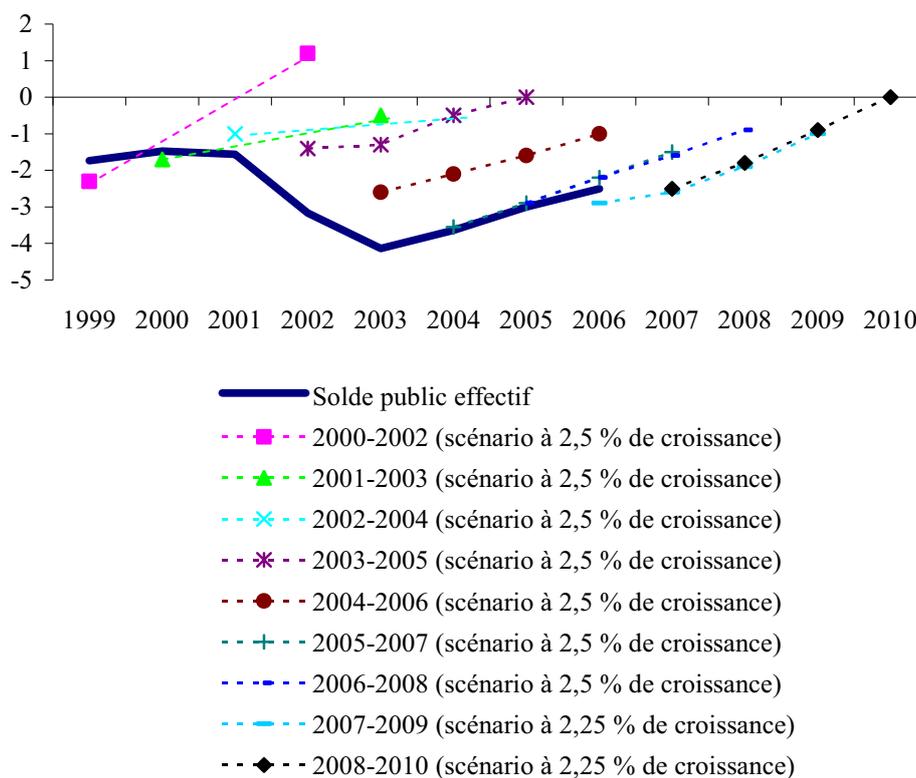
Le groupe de travail recommandait également un examen précis de la pertinence des dispositifs d'allègements ciblés de cotisations patronales (près de 50 au total), qui coexistent avec le dispositif d'allègements généraux.

IV. COMMENT RÉUSSIR LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2008-2012 ?

Comme votre rapporteur général l'a indiqué auparavant, les précédents programmes de stabilité n'ont pas été respectés.

Les programmes de stabilité : prévision et exécution

(solde public en points de PIB)

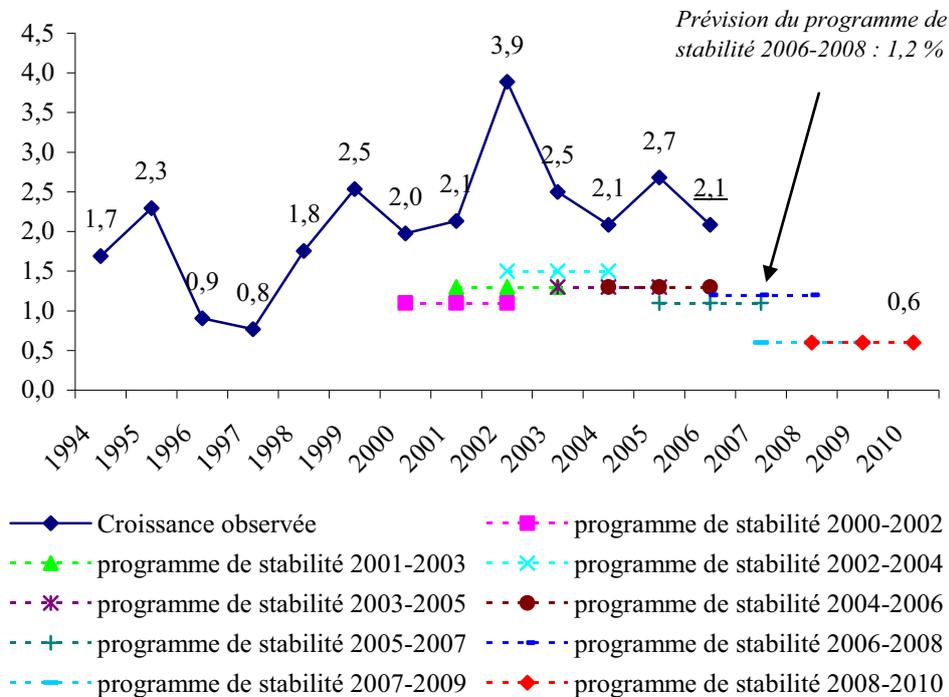


Sources : programmes de stabilité, Insee

Cette absence de respect des engagements politiques et juridiques pris par la France tient au fait que les dépenses publiques ont presque toujours augmenté nettement plus vite que prévu.

Croissance des dépenses des administrations publiques en volume : prévision et exécution

(croissance déflatée de l'augmentation des prix hors tabac, en %)



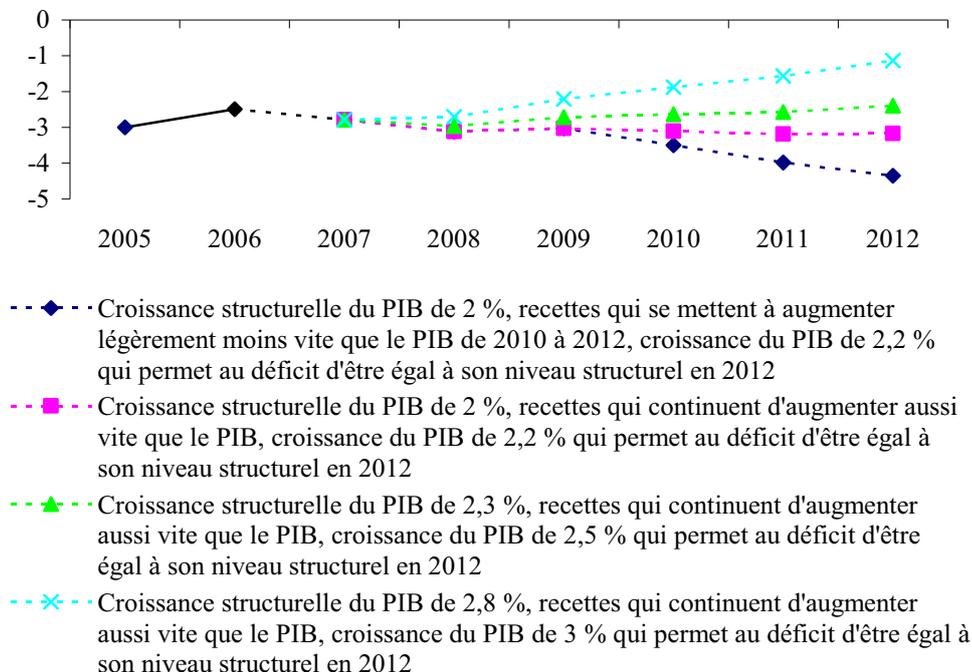
Sources : programmes de stabilité, Insee

Il est donc nécessaire de se doter des instruments pour que la norme de croissance des dépenses soit, chaque année, conforme aux prévisions. En effet, il ne suffit pas de faire de simples prévisions à moyen terme indiquant comment, moyennant certaines hypothèses, la cible de solde public pourrait être atteinte. Comme on l'a déjà indiqué ci-avant, les prévisions de solde public à moyen terme sont très sensibles aux hypothèses retenues, de sorte **qu'aucune programmation ne peut être fiable en l'absence de « pilotage » effectif.**

Les trois pays européens (Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni) qui ont fait le choix de la pluriannualité respectent la programmation qu'ils se donnent, exprimée par un plafond annuel de dépense sur la durée de la législature comme aux Pays-Bas. A l'inverse, la France n'a jamais respecté la programmation pluriannuelle des finances publiques adressée chaque année à Bruxelles car celle-ci est par trop déséquilibrée : **l'effort a toujours été reporté en raison du caractère glissant des programmations.**

Quelques scénarios d'évolution du solde public, sans mesures de maîtrise de la dépense

(en points de PIB)



On estime ici la croissance « spontanée » des dépenses publiques à 2,5 % par an en volume. Les scénarios prennent en compte la mise en œuvre du « programme présidentiel », tel que défini ci-avant, tant pour les mesures « coûteuses » que pour les économies.

Sources : Insee, commission des finances du Sénat

A. COMMENT RENDRE CREDIBLE UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES ?

Il s'agit d'abord de définir une cible raisonnable à l'horizon de la fin de la législature, exprimée par un niveau d'endettement et de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques, avec un effort réparti de façon homogène sur la période. La cible indiquée doit s'appuyer sur des hypothèses prudentes (croissance potentielle, inflation inférieure à 1,8 %) et inciter à préparer la venue de bonnes et mauvaises surprises : mise en œuvre de la « règle d'or » - c'est-à-dire obligation d'équilibre courant du budget de l'Etat -, conditions d'affectation des plus-values de recettes et réserve de programmation. Elle doit se décliner pour chaque administration publique. La conférence annuelle des finances publiques devient déterminante, mais devrait être décalée au printemps, avant le débat d'orientation budgétaire.

La création du portefeuille de ministre des comptes publics permet par ailleurs une communication plus homogène sur les dépenses et le solde de l'Etat et la sécurité sociale. Sous la précédente législature, le gouvernement

communiquait à des moments différents sur l'exécution passée pour les administrations sociales et pour l'Etat, ce qui empêchait toute vision d'ensemble des finances publiques.

1. Une programmation non glissante, fondée sur une norme de dépense pour l'ensemble formé par l'Etat et la sécurité sociale

Les engagements politiques pris par le gouvernement permettent de croire **que la période, durant laquelle les objectifs des programmations pluriannuelles étaient continuellement reportés à plus tard, est désormais révolue**. Le débat d'orientation budgétaire pour 2008 constitue un moyen d'acter de manière solennelle la programmation pluriannuelle sur l'ensemble de la législature.

Cette programmation budgétaire doit se fonder sur une norme de dépense s'appliquant à l'ensemble des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale, en y intégrant bien évidemment les opérateurs. Or un récent rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et des finances souligne que les règles de gouvernance budgétaire retenues à ce jour diffèrent dans ces deux sous-ensembles :

*« - pour l'Etat, le principe de l'élaboration du projet de loi de finances est celui d'une **norme a priori d'évolution des dépenses en volume, indépendante de la prévision de recettes fiscales**. L'évolution spontanée des recettes influe, le cas échéant, sur les décisions prises en matière d'allègements fiscaux mais n'a pas d'impact sur les arbitrages en dépenses ;*

*« - pour les différentes branches de la sécurité sociale, **les cibles définies à moyen terme portent sur le solde** (objectif de retour progressif à l'équilibre). Les objectifs de dépenses figurant en projet de loi de financement de la sécurité sociale sont en partie déterminés en fonction des recettes prévisibles et d'un rythme de redressement du solde. Dès lors, les prévisions retenues en matière de recettes dans le PLFSS ont un impact déterminant sur le choix des mesures d'économies en dépense ou de hausse des prélèvements ».*

L'application de deux logiques distinctes, l'une en dépense et l'autre en solde, présente plusieurs effets pervers :

- elle conduit à des « **effets de fuite** » en ce qui concerne la norme d'évolution des dépenses de l'Etat, un gouvernement pouvant être tenté de transférer des charges aux administrations publiques non dotées d'une règle en matière de progression des dépenses ;

- dans le cas de la sécurité sociale, elle conduit à se concentrer sur un **pilotage du solde qui peut être défavorable en termes d'évolution des dépenses**. S'agissant de la branche famille, le raisonnement en termes de solde, plutôt favorable jusqu'à une période récente, a conduit à la création de nouvelles dépenses. De même, les mesures d'urgence de redressement du

solde ont pu souvent, plus commodément, se tourner vers une augmentation de la recette que vers un effort plus soutenu encore de maîtrise de la dépense ou de redéfinition du partage entre assurance et solidarité.

En conséquence, on est fondé à penser que la réussite de la programmation pluriannuelle passe par un **élargissement de la norme de dépense** telle qu'elle est portée par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Il n'y a qu'un seul contribuable et celui-ci doit pouvoir bénéficier, à intervalle régulier, d'une communication du gouvernement sur le respect d'une norme de dépense composée de la dépense de l'Etat, de celle de ses opérateurs, et de celle de la sécurité sociale. Pour l'Etat, la prise en compte dans sa norme de dépense des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne peut constituer une manière nouvelle d'amorcer un dialogue de gestion sur la nécessaire maîtrise des dépenses publiques, et des prélèvements obligatoires.

2. Une norme de croissance des dépenses de l'Etat qui doit aussi prendre en compte la dépense fiscale

Dans un souci de lisibilité, il semble aussi nécessaire, malgré les difficultés techniques que cela pose, **d'élargir la norme de croissance des dépenses de l'Etat à la dépense fiscale.**

Elargir la règle du « zéro volume » aux seules dotations de l'Etat aux collectivités territoriales **serait insuffisant face aux enjeux**, alors que la dépense de l'Etat prend, de plus en plus, la forme de la **dépense fiscale**. Ainsi, sur la période 2004-2008, **les allègements de fiscalité auront été de l'ordre de 22 milliards d'euros, soit plus de 1 point de PIB**, comme l'indique le tableau ci-après.

Impact des mesures nouvelles décidées par la précédente législature depuis 2004 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
<i>Impact des mesures antérieures à mai 2002</i>	(2.056)					
Etat	-3.032	-5.885	-4.730	-6.640	-2.110	-22.397
Administrations de sécurité sociale	550	6.495	3.210	-1.760	-750	7.745
Autres		-550	40	320	200	10
Total	-2482	60	-1.480	-8.080	-2.660	-14.642

(1) Période couverte par les rapports du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Source : rapports du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution

Certes, il serait peut-être irréaliste de vouloir étendre la règle du « zéro volume » à la dépense fiscale dès 2008, alors que le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat prévoit pour l'année prochaine des allègements fiscaux de l'ordre de 10 milliards d'euros. Cependant, on pourrait envisager **d'inclure progressivement, dès 2009, certaines dépenses fiscales** telle celle permettant de faire supporter aux banques le coût du prêt à taux zéro, **dans la norme du « zéro volume »**, ou, ce qui serait plus « vertueux », considérer que cette norme devrait être respectée **au niveau de l'ensemble de la législature** (les 15 milliards d'euros de dépense fiscale prévisible d'ici à 2012 étant compensés à due concurrence d'ici 2012 par des suppressions de dépenses ou de « niches » fiscales).

L'avantage d'un tel élargissement serait **triple**.

Tout d'abord, il obligerait le gouvernement à **davantage de transparence** : dès lors que la norme de croissance des dépenses de l'Etat constitue l'un des éléments essentiels de la communication des gouvernements successifs au sujet de la politique budgétaire, il convient que cette norme puisse le moins possible être contournée.

Ensuite, cet élargissement obligerait à **compenser toute nouvelle dépense fiscale** par une réduction de dépenses ou une augmentation de recettes à due concurrence, ce qui constituait l'un des « *sept piliers de la sagesse budgétaire* » proposés par votre commission des finances dans son rapport d'information préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2006¹.

Enfin, il obligerait à **évaluer la dépense fiscale** non seulement en prévision, comme c'est le cas actuellement, mais aussi en **exécution**, ce qui serait un élément de transparence appréciable.

Il faut cependant être conscient des **difficultés techniques** d'un tel élargissement. En pratique, seules les « mesures nouvelles » pourraient être prises en considération. Il ne semble en effet pas envisageable d'évaluer le coût de l'ensemble des « niches » fiscales existantes, et d'en suivre l'évolution chaque année.

Cependant, même dans le cas des seules « mesures nouvelles », les difficultés techniques seraient considérables. Les estimations *a priori* de ces « mesures nouvelles » figurant dans le projet de loi de finances sont, par nature, très imprécises.

Enfin, l'évaluation *a posteriori* du coût effectif ne sera pas aussi incontestable que celle de l'évolution des dépenses non fiscales. Dans le cas des dégrèvements, il sera possible de savoir quelles auront été les sommes exactes dépensées par l'Etat (présentées, par convention, comme des atténuations de recettes), mais cela ne correspondra pas à leur coût effectif (en particulier parce qu'un impôt peut avoir des conséquences, y compris par un mécanisme purement juridique, sur les recettes d'un autre impôt), et dans le

¹ Rapport d'information n° 444 (2004-2005).

cas des autres allègements, comme les exonérations, un raisonnement de nature économique sera le seul possible. Par ailleurs, la norme élargie de croissance des dépenses ne pourra pas être « pilotée » de manière infra-annuelle, comme c'est actuellement le cas, puisque le coût de certains allègements fiscaux ne sera connu que postérieurement. La norme de croissance des dépenses pourrait donc devoir être appliquée avec un décalage temporel d'une année dans le cas des dépenses fiscales, les dépenses fiscales prises en compte dans la norme de croissance des dépenses au titre d'un exercice donné étant celles de l'exercice antérieur, telles qu'évaluées *a posteriori*.

Votre rapporteur général n'en considère pas moins que la situation actuelle n'est pas acceptable, et **qu'il convient de se doter rapidement d'outils de suivi efficaces de la dépense fiscale.**

3. Une programmation déclinée par mission, des engagements pluriannuels en termes de masse salariale

Un récent rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et des finances sur la pluriannualité souligne le paradoxe suivant : « *alors que la gestion annuelle des finances publiques maximise en théorie la marge de manœuvre du pouvoir politique puisqu'il peut faire évoluer ses choix chaque année, celle-ci se traduit en réalité par une marge de manoeuvre très réduite, compte tenu de la dynamique de la dépense publique qui n'est annuelle ni dans sa composante structurelle (dépenses rigides), ni dans sa composante discrétionnaire (compte tenu des lois de programmation)* ». Le rapport montre que les interventions discrétionnaires annuelles sur la dépense ne concernent que 5 % des crédits.

Il apparaît dès lors que la norme pluriannuelle de dépense de l'Etat doit être déclinée de deux manières :

- une **déclinaison par mission**, afin que chaque ministre se sente comptable, et coresponsable, de l'évolution de la norme de dépense, mais aussi afin que chaque gestionnaire dispose de la visibilité nécessaire, tant ceux qui font l'objet de priorités, que ceux qui doivent réaliser des réformes structurelles. Un cadrage pluriannuel des missions pourrait intervenir au printemps 2008, après l'intervention des audits réalisés dans le cadre de la revue générale des politiques publiques ;

- la **définition d'un plafond de masse salariale contraignant, sur cinq ans**. Il s'agit en effet d'un poste essentiel. Les dysfonctionnements passés, où les réductions d'effectifs n'ont pas eu d'impact en termes de coût, et rendent nécessaire une réflexion allant au-delà de la seule évolution des effectifs. Il s'agit certes de prendre une décision stratégique en termes d'évolution des effectifs, sur cinq ans, mais aussi de piloter ensuite annuellement, non plus seulement les effectifs, **mais la masse salariale dans**

son ensemble, en lui appliquant un plafond annuel contraignant, comme le fait d'ailleurs toute entreprise.

Soit les négociations salariales de la fonction publique restent centralisées, et il faudra alors programmer de manière pluriannuelle « le point fonction publique », soit la négociation deviendra décentralisée, sous plafond de masse salariale. Votre rapporteur général préfère bien sûr la seconde branche de l'alternative.

4. La nécessité de clarifier les relations entre l'Etat et la sécurité sociale

La crédibilité de la programmation pluriannuelle des finances publiques passe également par une clarification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale.

La nomination d'un **ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, disposant d'une vision consolidée des enjeux, représente à cet égard un atout indéniable. De même, grâce à la LOLF, les **opérations de certification des comptes** de l'Etat d'une part, du régime général de la sécurité sociale d'autre part, constituent également un aiguillon en faveur du changement.

Rappelons que, du point de vue des finances publiques, ce sont le déficit global au sens de Maastricht ainsi que l'évolution de la dette publique qui importent. Il convient donc de **faire davantage coïncider les stratégies d'élaboration** des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et de cesser les « jeux de bonneteau » consistant à faire prendre en charge des dépenses tantôt par la sécurité sociale, tantôt par l'Etat, en fonction d'analyses conjoncturelles. Ce besoin de clarification vaut également pour les recettes, dont il conviendrait de fixer une ligne de partage plus cohérente, afin de renforcer la responsabilisation des différents acteurs.

Cette responsabilisation doit également conduire à s'interroger sur **l'évolution de la gouvernance de la sécurité sociale**, ainsi que votre rapporteur général l'a déjà relevé dans son dernier rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution¹, en l'adaptant à la logique qui sous-tend les dépenses : **les logiques assurancielles appellent, à l'évidence, des réponses distinctes de celles apportées aux dépenses qui se rattachent à la solidarité.**

¹ « *Quels prélèvements obligatoires ? Pour quels besoins collectifs ?* », rapport n° 41 (2006-2007).

B. QUELS INSTRUMENTS NOUVEAUX POUR UNE PROGRAMMATION REUSSIE ?

1. Pour une loi de programmation des finances publiques en amont des prochaines lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et lois de programmation

Afin de garantir l'effectivité de la programmation pluriannuelle des finances, il convient de la solenniser sur un plan politique, comme le Président de la République vient de le faire devant nos partenaires européens. Un engagement du gouvernement devant le Parlement est nécessaire : il passe par le présent rapport d'orientation budgétaire, mais pourrait se traduire aussi par une **loi de programmation des finances publiques**, qui pourrait ainsi devenir le **référentiel commun** de l'ensemble des acteurs, parlementaires et ministres. Une telle loi deviendrait le **point d'ancrage de tous les projets de loi présentés au Parlement, qu'il s'agisse des lois de programmation ou des lois sectorielles**, dont chaque ministre deviendrait comptable. Le souhait de votre rapporteur général est d'y voir réaffirmer le principe d'une affectation des ressources d'emprunt aux seuls investissements (au sens comptable du terme) dès la fin de la présente législature.

2. Pour la création d'un comité d'alerte sur la progression de la dépense de l'ensemble des administrations publiques

Le comité d'alerte pour les dépenses d'assurance-maladie a trouvé aujourd'hui sa place dans la panoplie des outils permettant d'assurer une meilleure gestion des finances publiques.

En alertant sur toute dérive de la dépense, il place chacun, gouvernement, Parlement et partenaires sociaux, devant ses responsabilités.

Une telle surveillance d'un comité d'experts, venant en plus du suivi des administrations de l'Etat et de celle du Parlement, constitue un élément supplémentaire pour crédibiliser une norme de dépense. Il convient donc de s'interroger pour savoir si un tel comité ne pourrait pas voir ses attributions élargies, en ce qui concerne l'ensemble des dépenses publiques, afin de devenir la vigie du programme présidentiel de retour à l'équilibre budgétaire en 2010 ou en 2012, quitte à déclencher des alertes ciblées sur le dérapage de tel ou tel secteur budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 18 juillet 2007**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **débat d'orientation des finances publiques pour 2008**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que le rythme d'exécution de la dépense de l'Etat n'inspirait pas d'inquiétude particulière pour 2007. Il a souligné que si, au 21 juin 2007, l'on enregistrait, par rapport à l'année dernière, un surcroît de dépenses de 3,5 milliards d'euros, la mise en réserve de crédits, de 5,6 milliards d'euros en 2007, n'avait pas été entamée de manière significative. Elle permettrait de faire face à tout dérapage éventuel. Il a en revanche indiqué que, selon les dernières projections de la commission des comptes de la sécurité sociale, le solde négatif du régime général de la sécurité sociale se dégraderait de 4 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007, pour atteindre – 12 milliards d'euros, en l'absence de mesures de redressement en cours d'année. Il a précisé que, sur les 4 milliards d'euros de déficit supplémentaire, 2,5 milliards d'euros proviendraient de l'assurance maladie et 1,2 milliard d'euros de la branche vieillesse. Ce déficit supplémentaire était essentiellement dû à la très forte dynamique des dépenses, alors que le contexte était plutôt favorable à l'évolution des recettes de la sécurité sociale. Il a souligné le très net dépassement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), qui atteindrait, en l'absence de mesures de redressement, 2,6 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes. Les mesures annoncées par le gouvernement devraient permettre de réaliser des économies de seulement 420 millions d'euros en 2007 et 1,2 milliard d'euros en année pleine, ce qui est donc insuffisant pour contenir l'évolution constatée des dépenses. Il a indiqué que, selon les estimations du gouvernement, les recettes nettes de l'Etat pourraient être supérieures de 2 à 5 milliards d'euros aux prévisions prudentes de la loi de finances initiale, en raison essentiellement d'un supplément de recettes nettes d'impôt sur les sociétés compris entre 3 et 6 milliards d'euros.

Il a noté que l'écart de performance en matière budgétaire entre la France et l'Allemagne avait un impact significatif en termes de taux d'intérêt. La dernière comparaison disponible souligne la « surperformance » de l'Allemagne sur le marché obligataire, par rapport à ses partenaires européens, en raison du spectaculaire redressement de sa situation budgétaire, permis par une diminution depuis 2003 de sa dépense publique de près de 3 points de PIB. Il a estimé qu'il ne fallait pas « réduire le déficit pour le plaisir de réduire le déficit », mais afin de diminuer le poids de la dette dans le PIB. Une dette publique élevée entraîne, en effet, une charge de la dette élevée, et oblige donc

à consacrer une part importante de la fiscalité à financer des dépenses socialement inutiles. Il a considéré que la charge de la dette de l'Etat, actuellement de 40 milliards d'euros, devrait considérablement augmenter à moyen terme, du fait de la hausse prévisible des taux d'intérêt. Il a en particulier précisé que si le déficit était ramené à 2 points de PIB à partir de 2012, ce qui correspondait à son niveau structurel actuel, la dette serait encore de l'ordre de 57 points de PIB en 2050.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que les économies nécessaires pour parvenir à l'équilibre des comptes publics en 2012, de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'euros, variaient fortement selon l'hypothèse de croissance du PIB. Afin d'étayer son propos, il a tout d'abord rappelé que, si les programmes de stabilité successifs transmis à la Commission européenne avaient prévu, en moyenne, une croissance des dépenses publiques légèrement supérieure à 1 % par an en volume, ces dépenses avaient augmenté en moyenne de 2,4 % par an en volume depuis 1990, ce qui montre bien que la norme de croissance des dépenses publiques n'avait jamais été respectée. Il a précisé que si les dépenses de l'Etat semblaient « sous contrôle », malgré la nécessité d'élargir le périmètre des dépenses prises en compte par la règle du « zéro volume », les dépenses de sécurité sociale, qui en raison d'une maîtrise probablement temporaire des dépenses d'assurance maladie avaient augmenté de seulement 1,6 % en volume en 2006, étaient toujours sur une tendance de forte croissance. En ce qui concerne les dépenses des collectivités territoriales, qui avaient progressé en moyenne de plus de 3 % par an en volume depuis 1990, il a observé que cette croissance avait un effet somme toute modéré sur le solde public en raison de l'obligation d'équilibrer leur budget de fonctionnement.

Après avoir rappelé que la nouvelle programmation budgétaire du gouvernement prévoyait le retour à l'équilibre des comptes publics en 2012, si la croissance du PIB était de 2,5 %, et en 2010 si elle était de 3 %, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est efforcé de déterminer quelles en étaient les implications concrètes, compte tenu d'une série de facteurs : une croissance « spontanée » des dépenses publiques, au rythme de 2,4 % par an en volume depuis 1990, qui ne pouvait que se poursuivre, voire s'accélérer avec la probable augmentation de la charge de la dette ; la perspective d'un retournement de tendance en matière de recettes fiscales qui pourraient cesser d'augmenter plus rapidement que le PIB comme elles l'ont fait ces dernières années, en raison notamment du dynamisme de l'impôt sur les sociétés.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que, sans autres mesures d'économies que celles, de 30 milliards d'euros en 2012, permettant de financer le programme présidentiel, le taux de croissance « spontané » des dépenses publiques resterait de 2,5 % par an en volume, ce qui, étant donné la croissance des recettes publiques, laisserait inchangé, toutes choses égales par ailleurs, le déficit public en 2012. Il a cependant précisé que, si la croissance du PIB atteignait 3 %, le déficit public serait ramené à 1 point de PIB en 2012. En revanche, il a indiqué que si elle était de seulement 2,2 %, et si les recettes

publiques se mettaient à augmenter légèrement moins vite que le PIB, le déficit public en 2012 pourrait être supérieur à 4 points de PIB. Il a considéré qu'en conséquence, l'effort de consolidation budgétaire nécessaire pour atteindre l'équilibre des comptes publics en 2012 était, avec une croissance du PIB de 2,5 %, en tenant compte des 30 milliards d'euros servant à financer le programme présidentiel, de 85 milliards d'euros. Estimant qu'il s'agissait d'un objectif ambitieux, il a signalé l'importance des hypothèses de croissance, puisque qu'avec une croissance de 3 % par an, le déficit public serait ramené à 1 point de PIB en 2012 sans que l'on ait besoin d'économies supplémentaires par rapport à celles devant permettre le financement du programme présidentiel. Il a fait savoir qu'en sens inverse, si la croissance du PIB était de seulement 2,2 % par an, et si les recettes publiques augmentaient légèrement moins vite que le PIB, les mesures d'économies nécessaires pour atteindre l'équilibre en 2012 seraient de l'ordre de 130 milliards d'euros, ce qui semblait hors de portée, et donc débouchera sur un changement de politique économique.

Mme Nicole Bricq s'est demandé si ce dernier cas de figure correspondait au scénario, présenté précédemment, qui conduirait à un déficit public supérieur à 4 points de PIB en 2012, en l'absence de mesure de consolidation supplémentaire par rapport aux 30 milliards d'euros devant financer le programme présidentiel.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a confirmé que tel était bien le cas, un déficit de 4 points de PIB correspondant en 2012 à environ 100 milliards d'euros, auxquels il fallait ajouter les 30 milliards d'euros d'économies qui doivent financer le programme présidentiel.

Il a indiqué que, sur les 957 milliards d'euros de dépenses publiques en 2006, 428 milliards d'euros avaient été consacrés à la sécurité sociale, contre 335 milliards d'euros au titre des dépenses de l'Etat. Il a considéré qu'en conséquence, une revue générale des politiques publiques efficace sur le plan budgétaire devait concentrer la majorité des efforts sur la rationalisation de la dépense des administrations de sécurité sociale. Il a ajouté que la dépense publique était à 53 % consacrée aux interventions, prestations sociales et transferts, certes financées pour l'essentiel par la sécurité sociale, mais gérées aussi, pour une partie substantielle, par l'Etat, et que la masse salariale des administrations publiques représentait 50 % des dépenses d'intervention. Il a souligné qu'entre 1978 et 2006, la dépense publique avait progressé de 9 points de PIB, passant de 44,4 % du PIB en 1978 à 53,3 % du PIB en 2006, cette augmentation se répartissant entre la sécurité sociale, pour 5,5 points de PIB, et les collectivités territoriales, pour 2 points de PIB, auxquels il fallait ajouter 1,3 point de PIB correspondant aux transferts de compétences issus des différentes lois de décentralisation. Il a estimé qu'en conséquence, si l'Etat affichait une stabilité de sa dépense par rapport au PIB, un raisonnement opéré à périmètre « constant » obligerait à prendre en compte la progression de la décentralisation, pour 1,3 point de PIB, ainsi d'ailleurs que des organismes divers d'administration centrale, pour 0,2 point de PIB.

Il a souligné que, sur les 266,9 milliards d'euros de dépenses du budget général en 2006, la charge de la dette et les pensions, soit 71 milliards d'euros, obéissaient à une dynamique quasi autonome. Elles augmenteraient probablement d'environ 5 % par an en valeur au cours des cinq prochaines années, en particulier du fait d'une augmentation des taux d'intérêt. Il a indiqué à cet égard que si la charge de la dette de l'Etat avait augmenté de seulement 4,4 milliards d'euros depuis 2000, c'était parce que la baisse des taux d'intérêt l'avait mécaniquement minorée de 13 milliards d'euros. Il a rappelé que la masse salariale, de 87 milliards d'euros, serait juste stabilisée dans l'hypothèse où ne serait remplacé qu'un départ à la retraite sur deux. Il a estimé qu'en conséquence, la revue générale des politiques publiques aurait pour cible essentielle les 109 milliards d'euros correspondant aux autres dépenses. Il a précisé qu'une progression annuelle de 5 % en valeur de la charge de la dette et des pensions (soit chaque année une augmentation de 3,5 milliards d'euros), comme par ailleurs la règle du « zéro volume », impliquaient une augmentation des dépenses de l'Etat d'au plus 1,5 % par an en valeur, soit 4 milliards d'euros. Les autres dépenses, comprenant en particulier les dépenses de personnel et les dépenses d'intervention, ne pourraient augmenter que de 0,5 milliard d'euros par an, soit 0,25 % en valeur, ce qui correspondait à une quasi-stabilisation en valeur, et donc à une diminution en volume.

Considérant que la « révision générale des programmes » devait également concerner les administrations de sécurité sociale, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que la maîtrise des dépenses d'assurance maladie imposait d'optimiser le fonctionnement et l'organisation des établissements de santé, de poursuivre la responsabilisation des assurés sociaux et des professionnels de santé, et de renforcer les mesures prises dans le domaine du médicament. Il a jugé que le « rendez-vous de 2008 » destiné à apprécier les effets de la réforme des retraites était l'occasion de réexaminer les paramètres financiers du régime général et de poser le cadre de la réforme des régimes spéciaux. Les dépenses de la branche famille devaient, elles aussi, faire l'objet d'une maîtrise plus ferme afin d'éviter les dérapages constatés au cours des dernières années.

Il a proposé, pour la sécurité sociale, le passage d'une logique de solde à une logique de norme de dépense. En réponse à une question de M. Jean-Jacques Jégou, il a considéré que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) devait devenir plus qu'une simple prévision, et considéré que certaines branches de la sécurité sociale devraient être transférées au budget de l'Etat, avec des crédits limitatifs. Il a souhaité, pour l'Etat, le passage à une norme de dépense « zéro volume » élargie aux prélèvements sur recettes -et donc, en particulier, à la dotation globale de fonctionnement- et aux organismes divers d'administration centrale. Il a précisé que cette norme devrait être déclinée de manière pluriannuelle à la masse salariale, et à chaque mission, au sens de la LOLF. Il a considéré que le ministre des comptes publics devait pouvoir communiquer sur une norme de

dépense consolidée Etat/Sécurité sociale et sur un solde consolidé Etat/Sécurité sociale. Il a suggéré de consacrer les objectifs définis par le Président de la République dans une loi pluri-annuelle de finances publiques, plus solennelle que le débat d'orientation sur les finances publiques. Il a envisagé de mettre en place un « comité d'alerte des finances publiques », sur le modèle du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, afin de mettre la norme de dépense Etat/Sécurité sociale sous surveillance.

En conclusion, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné qu'il s'était efforcé de tirer les conséquences logiques des engagements pris en matière de finances publiques, et que, si l'on excluait, comme il le jugeait raisonnable, l'idée d'une nouvelle augmentation des prélèvements obligatoires, des efforts importants de maîtrise de la dépense étaient donc inévitables.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a salué la rigueur du rapporteur général. Il a estimé que la bonne situation économique de l'Allemagne provenait de réformes économiques structurelles, concernant en particulier le temps de travail. Il s'est inquiété de la situation en France du secteur sanitaire, et en particulier des effets de la convention collective de l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires (UNIOPS), qui, selon lui, induisait un surcoût important pour l'Etat et les collectivités territoriales.

M. François Trucy a déclaré partager l'analyse du rapporteur général en ce qui concernait la situation des finances publiques.

Mme Nicole Bricq a jugé inapproprié d'assimiler le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat (TEPA) à une « réforme structurelle », comme le rapporteur général l'avait fait dans sa présentation. Elle a considéré que la France, qui avait, de fait, reporté à 2012 son objectif de retour à l'équilibre des comptes publics, était désormais « sous la surveillance » des autres Etats membres de l'Union européenne ayant adopté l'euro, et a approuvé la proposition, faite par le rapporteur général dans son rapport d'information n° 277 (2004-2005) du 31 mars 2005 sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance, consistant à mieux associer le Parlement à la maîtrise des finances publiques, en particulier par la prise d'engagements, par le gouvernement, pour l'ensemble de la législature.

M. Jean-Jacques Jégou a approuvé l'analyse, faite par le rapporteur général, selon laquelle la sécurité sociale constituait un important gisement d'économies. Il a déploré que les mesures annoncées par le gouvernement au sujet de l'assurance maladie portent sur seulement 1,2 milliard d'euros en année pleine, alors que le déficit de cette branche devrait être supérieur de 2,5 milliards d'euros à la prévision initiale, et que le déficit prévu était désormais de 6,4 milliards d'euros. Il a considéré que la dépense hospitalière, constituant environ la moitié des dépenses d'assurance maladie, pourrait être réduite par une réforme de la carte hospitalière. Il s'est inquiété de la volonté affichée par le gouvernement d'inscrire dans le projet de loi de financement de

la sécurité sociale pour 2008 le paiement des arriérés d'heures supplémentaires dans les établissements hospitaliers. Il a déploré les retards pris dans la mise en oeuvre du dossier médical personnel (DMP). Il a cependant souligné la nécessité pour l'Etat de faire des efforts considérables afin de maîtriser ses propres dépenses. Cela se traduit, en particulier, par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans l'éducation nationale.

M. Gérard Longuet a considéré qu'il s'agissait d'une question de volonté politique.

M. Jean-Jacques Jégou a considéré que le coût du programme présidentiel pourrait être supérieur à 30 milliards d'euros, et a douté que les mesures prévues par le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat constituent des réformes structurelles. Il a estimé que la seule conséquence notable de ce projet de loi était de dégrader le solde public, en contradiction avec les engagements pris lors de la récente campagne présidentielle.

M. Serge Dassault a considéré que si, contrairement à la France, l'Allemagne ne souffrait pas de l'appréciation de l'euro, c'était en raison d'échanges commerciaux moins importants avec la zone dollar, d'une durée du travail plus longue, de l'absence d'impôt de solidarité sur la fortune, d'un taux de prélèvements obligatoires moins élevé, et d'une spécialisation industrielle plus favorable. Il a craint que, si l'euro ne se rapprochait pas rapidement de son taux de change d'équilibre, la zone euro perde son industrie. Il a estimé que la commission ne devait pas se contenter de chiffrer les économies nécessaires pour atteindre l'équilibre des comptes publics en 2012, mais faire des propositions concrètes. Il a considéré que les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, qui coûtaient environ 20 milliards d'euros chaque année, pouvaient être significativement réduites. Il s'est inquiété des conséquences d'une croissance du PIB inférieure à 2,2 % par an, ce dernier taux correspondant au scénario le moins favorable retenu par le rapporteur général.

M. Charles Guené a considéré que l'application de la règle du « zéro volume » aux principales dotations de l'Etat aux collectivités territoriales devait s'accompagner de véritables contreparties, et que la commission devait prendre une position ferme à ce sujet.

M. Joël Bourdin a rappelé que les collectivités territoriales représentaient les trois quarts de l'investissement public, et a considéré que les dotations destinées aux investissements devaient conserver une indexation favorable.

M. Denis Badré a souligné que l'assainissement des finances publiques de l'Allemagne avait été réalisé en partie par une augmentation des prélèvements obligatoires. Il a suggéré que la commission étudie une telle éventualité, en particulier en ce qui concernait la TVA.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que ce débat ne devait pas interférer avec celui sur la TVA sociale, à laquelle la commission s'était déclarée favorable dans de nombreux rapports.

M. Aymeri de Montesquiou, observant, si la croissance du PIB était de 2,2 %, qu'il conviendrait de réaliser en 2012 des économies de l'ordre de 100 milliards d'euros afin d'atteindre l'équilibre des finances publiques tout en finançant le programme présidentiel, a considéré qu'il fallait se fixer comme objectif de les réaliser, tout en se réservant la possibilité d'utiliser les suppléments de recettes résultant d'une croissance du PIB plus élevée pour financer des dépenses d'investissement.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la communication du rapporteur général donnait la mesure des efforts budgétaires à venir. Il s'est interrogé sur la soutenabilité des ambitions « dépensières » de plusieurs ministres.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné qu'il avait souhaité se livrer à un exercice de cohérence. Il s'est interrogé sur la possibilité de financer la déductibilité des intérêts d'emprunt sans supprimer le prêt à taux zéro.

M. Jean-Jacques Jégou a souligné que les deux dispositifs ne visaient pas le même public.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que quand le prêt à taux zéro avait été instauré, l'exonération des intérêts d'emprunt avait été supprimée.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que si la commission contribuait de manière largement reconnue au débat sur les finances publiques, ses propositions les plus « austères » trouvaient parfois un écho moins large. Il a par ailleurs indiqué que son rapport préconiserait le respect, par l'Etat, de la « règle d'or ».

La commission a alors donné acte au rapporteur général de sa communication et a décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.