

N° 411

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 2006

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, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, 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
RÉSUMÉ DU PRÉSENT RAPPORT D'INFORMATION.....	11
CHAPITRE PREMIER : LES FINANCES PUBLIQUES FACE AU MUR DE LA DETTE.....	15
I. LE CONTRASTE ENTRE UN DIAGNOSTIC À LONG TERME ALARMISTE ET UNE INSOUCIANCE GÉNÉRALE À COURT TERME	16
A. DES PERSPECTIVES D'APOCALYPSE ?	16
1. <i>Le rapport Pébereau : une dette publique de 400 % du PIB en 2050 ?</i>	<i>16</i>
2. <i>Un « scénario de crise » plus vraisemblable : une dette de l'ordre de 100 % du PIB en 2050 ?</i>	<i>18</i>
B. TROIS RAISONS POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC	19
1. <i>Parce que, sur 100 euros versés par le contribuable, 15 servent à payer la charge de la dette</i>	<i>19</i>
2. <i>Parce que les générations futures devront déjà payer les retraites.....</i>	<i>20</i>
3. <i>Parce qu'il faut restaurer, dès à présent, les « marges de manoeuvre » de l'Etat</i>	<i>20</i>
C. DES PROGRAMMES DE STABILITÉ « GLISSANTS » QUI NE VONT PAS AU- DELÀ DE DÉCLARATIONS D'INTENTION	22
1. <i>L'objectif de retour à l'équilibre sans cesse reporté</i>	<i>22</i>
2. <i>Le programme de stabilité 2007-2009 pas plus réaliste que les autres.....</i>	<i>24</i>
II. DES PROGRÈS ENCORE INSUFFISANTS AU REGARD DES DIFFICULTÉS À VENIR	25
A. LES ACQUIS ET LES LIMITES DE LA LÉGISLATURE	26
1. <i>La stabilisation en volume des dépenses de l'Etat et ses limites</i>	<i>26</i>
2. <i>Des comptes sociaux encore mal maîtrisés en dépit d'un premier coup d'arrêt</i>	<i>35</i>
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉMARCHE GLOBALE.....	52
1. <i>Les « sept piliers de la sagesse budgétaire » selon votre commission des finances : des préconisations proches de celles du rapport Pébereau</i>	<i>52</i>
2. <i>La bonne gouvernance des finances publiques selon la Cour des comptes</i>	<i>56</i>
3. <i>Le repérage des leviers du changement et le balisage de l'avenir</i>	<i>57</i>
CHAPITRE DEUX : UN CAP CLAIR POUR NOS FINANCES PUBLIQUES : RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC À 1 % DU PIB DANS 5 ANS ET LA DETTE PUBLIQUE À 40 % DU PIB EN 2030.....	59
I. UN POINT DE PASSAGE OBLIGÉ : AMÉLIORER LE SOLDE PUBLIC DE 40 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2011.....	61
A. SE GARDER TANT DU LAXISME QUE DES DÉCLARATIONS D'INTENTION	61
1. <i>Une croissance des dépenses des administrations publiques de l'ordre de 2 % par an en volume depuis plus de dix ans</i>	<i>61</i>
2. <i>Un scénario réaliste : ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2011</i>	<i>62</i>

B. TROUVER 30 MILLIARDS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES D'ICI 2011 AU-DELÀ DES ACQUIS DE L'ACTUELLE LÉGISLATURE.....	64
II. LE REPÉRAGE DES ACTIONS POSSIBLES SUR LA DÉPENSE	64
A. L'IRRÉALISME D'UN EXCÉDENT STRUCTUREL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	64
1. <i>Le souhait du gouvernement : contenir les dépenses des collectivités territoriales pour favoriser l'apparition d'un excédent</i>	64
2. <i>Une hypothèse reconnue désormais comme irréaliste par le gouvernement</i>	66
3. <i>La proposition du « rapport Pébereau » : stabiliser les dotations de l'Etat en euros courants</i>	67
B. L'ENJEU CENTRAL POUR L'ETAT : LA MAÎTRISE DE SA MASSE SALARIALE.....	68
1. <i>Le scénario du gouvernement d'ici 2009</i>	69
2. <i>Dégager des économies en 2011 par rapport à la simple prolongation des tendances passées</i>	78
C. QUELLES SONT LES ÉCONOMIES ENVISAGEABLES EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE ?.....	88
1. <i>Un préalable : la clarification des responsabilités entre l'Etat et la Sécurité sociale</i>	88
2. <i>Une problématique générale : la réintroduction de mécanismes régulateurs</i>	90
3. <i>Où sont les gisements d'économies concrètes ?</i>	97
III. FAIRE SON CHOIX DANS LA « BOÎTE À OUTILS » DES RECETTES ET DES DÉPENSES.....	105
A. RÉPARTIR L'AJUSTEMENT ENTRE DÉPENSES DE L'ETAT, DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE, ET AUGMENTATION DES RECETTES.....	105
1. <i>20 milliards d'euros d'économies sur les dépenses : un montant qu'il serait peu réaliste de chercher à dépasser</i>	105
2. <i>Une remise en cause du réalisme des programmations du gouvernement ?</i>	107
B. COMMENT TROUVER 10 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES ?	111
1. <i>Un préalable : cesser d'alléger les impôts de l'Etat d'un milliard d'euros par an</i>	114
2. <i>Une voie à écarter : augmenter la TVA à l'allemande</i>	115
3. <i>Pour une nouvelle stratégie fiscale</i>	115
EXAMEN EN COMMISSION.....	123
COMMUNICATION DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2007.....	123
AUDITION PRÉALABLE AU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE DE M. THIERRY BRETON, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, ET DE M. JEAN-FRANÇOIS COPÉ, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ETAT.....	129
ANNEXES.....	135
1. <i>A quels taux de croissance des dépenses correspondent les différentes économies envisagées ?</i>	135
2. <i>Observations sur la nomenclature budgétaire et les objectifs et indicateurs de performance</i>	147

AVANT-PROPOS

Dresser, en cette fin de législature, les acquis de la période récente et les perspectives de nos finances publiques, **dégager les lignes de force d'une politique de reflux de la dette permettant à la France de relancer les réformes**, tels sont les axes d'un rapport d'orientation budgétaire qui va au-delà de la simple analyse de celui que le gouvernement a déposé sur *L'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques*.

Deux facteurs apparaissent essentiels dans l'anémie dont souffre l'économie française : le caractère ambivalent de **l'euro qui surprotège et anesthésie** ; l'augmentation de la **dette qui traduit la propension de notre pays à reporter à plus tard l'heure des décisions douloureuses**.

De ce point de vue, le rapport de M. Michel Pébereau¹ a le mérite de souligner que **les Français ne pourront pas faire « comme s'ils ne savaient pas »** et comme si la dette ne « pesait rien ». Au moment où devrait prendre fin la période de taux d'intérêt historiquement bas, les réveils risquent d'être très difficiles.

Ne pas céder à la facilité budgétaire

En tout état de cause, il ne faudrait pas, pour votre rapporteur général, céder à la tentation des largesses² : évitons une politique de cadeaux, dont il serait illusoire de croire que ceux qui la feraient, en tireraient le bénéfice électoral, et qui ne pourrait que compliquer la tâche de ceux qui auront la charge du redressement des finances publiques du pays.

En fin de législature, l'honneur et le devoir d'un gouvernement, c'est de ne pas compromettre l'avenir. Ce que votre rapporteur général attend des responsables actuels, c'est non seulement qu'ils s'abstiennent de faire des **promesses à crédit** mais, plus encore, qu'ils fassent preuve d'esprit de responsabilité, en donnant aux finances publiques des orientations saines. Il y a là le **meilleur placement du point de vue de l'intérêt du pays**.

Pour avancer et, plus encore, pour rebondir, il convient de disposer d'un sol stable. De ce point de vue, votre commission des finances ne peut que se féliciter des options prises par le gouvernement dans le rapport sur les orientations budgétaires pour 2007.

¹ 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 Rapport d'information n° 313 (2005-2006) de M. Philippe Marini.

Il fait d'abord un pas supplémentaire vers la norme de progression des dépenses « zéro valeur » préconisée par le rapport de M. Michel Pébereau, en présentant un **budget 2007** qui, pour la première fois, ira au-delà du « zéro volume » en voyant sa **croissance limitée à un point en deçà de l'inflation**.

Remarquons également que le gouvernement a ajusté en baisse son objectif de déficit pour 2006, qui passerait donc à 2,8 points de PIB, dès lors le déficit public de 2005 s'est finalement établi à 2,9 points de PIB. Il y faut y voir la manifestation d'une détermination d'autant plus louable que, même si l'exécution des premiers mois de 2006 laisse espérer un surplus – les projections de votre commission des finances sont pour l'instant en ligne avec celles du gouvernement –, l'absence de recettes exceptionnelles rend l'objectif particulièrement ambitieux.

Intégrer dans le raisonnement l'interdépendance des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale

Au surplus, la réalisation de cet objectif dépend largement des comptes sociaux. Pour ce qui est de 2006, la commission des comptes de la sécurité sociale a souligné, lors de sa réunion du 8 juin dernier, que ceux-ci pourraient bien faire apparaître une dérive de l'ONDAM de quelque 600 millions d'euros. Par ailleurs, le gouvernement espère que les légères révisions à la baisse des soldes 2006 de la CNAV et de la CNAF seront compensées par une situation de l'UNEDIC meilleure qu'escomptée.

Cette interdépendance conforte le choix du Sénat d'organiser, cette année, **une seule et même discussion pour les débats d'orientation budgétaire et d'orientation des finances sociales**, consacrant la **nécessité d'une vision consolidée de l'évolution des finances publiques** et, en particulier des déficits, au regard certes du respect du traité de Maastricht mais aussi de leur soutenabilité pour l'économie française.

Amorcer un effort nécessaire de pédagogie budgétaire

Pour ce qui concerne le moyen terme, votre commission des finances tient à saluer la démarche consistant à proposer à la représentation nationale d'adhérer à un *Engagement national de désendettement*. Il s'agit effectivement d'une **priorité nationale** si l'on veut accroître les marges de manœuvre dont nous avons besoin pour préparer l'avenir.

Un tel engagement passe par l'établissement d'un constat partagé – un certain consensus semble se faire jour sur le caractère insoutenable de l'évolution de l'endettement du pays – ainsi que par la recherche – plus difficile, il est vrai – de convergences sur les moyens. La conférence nationale des finances publiques mais aussi, tout simplement, le Parlement ont un rôle essentiel à tenir dans la mise en œuvre d'une **pédagogie** qui doit accompagner

une **politique de rigueur budgétaire** certes, **mais aussi de rigueur tout court en termes de cohérence et de sens des responsabilités.**

A cet égard, votre commission des finances ne peut qu'adhérer aux « *règles de gouvernance vertueuses et stables* » – au demeurant proches de celles qu'elle avait exposées, l'année dernière, quand elle avait présenté les « sept piliers de la sagesse budgétaire »¹ – que met en avant le rapport déposé par le gouvernement en vue du présent débat d'orientation budgétaire :

- la **mobilisation de l'Etat et des administrations de sécurité sociale pour revenir rapidement en dessous du « solde stabilisant de la dette »** et réduire le taux d'endettement des administrations publiques ;

- la **recherche d'économies structurelles**, qui devraient permettre, notamment sur la base de la centaine d'audits de modernisation déjà engagés, de maîtriser la dépense publique ;

- **l'amélioration de la gouvernance en mode LOLF**, au sujet de laquelle votre commission des finances note avec intérêt le souci du gouvernement de valoriser la performance lors des arbitrages internes aux ministères mais, surtout, tient à saluer sa volonté de mieux **prendre en compte des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire.**

Cette stratégie de désendettement à moyen terme proposée par le gouvernement, satisfaisante dans ses principes, **doit subir une forme de test de cohérence.** Au-delà des mesures de court terme, **il convient de s'interroger tant sur le réalisme des objectifs** et donc des efforts qu'elle assigne à la collectivité, **que sur la faisabilité du cheminement qu'elle propose.**

Ne pas se contenter de la réduction annoncée du nombre de fonctionnaires

A court terme, votre commission des finances ne peut que saluer l'attitude responsable du gouvernement. Non seulement il articule ses propositions autour d'une stratégie déterminée de réforme de l'Etat, mais encore, il prend le risque d'**afficher des objectifs en matière d'emploi public** qui montrent qu'en dépit d'une conjoncture préélectorale, **le gouvernement est décidé, enfin, à saisir l'opportunité que constitue le départ en retraite des premières cohortes de la génération du baby boom.**

Votre rapporteur général voudrait, d'emblée, **relativiser cet objectif** qui apparaît comme **la résultante d'une politique active de gestion des ressources humaines** de l'Etat.

S'agissant, en outre, non pas de postes mais d'équivalents temps plein, il doit être clair que **la réduction** ne représente pas des suppressions de postes mais **constitue le solde d'opérations de sens contraire** : des non-

¹ *Rapport d'information n° 444 (2004-2005) de M. Philippe Marini.*

remplacements de départs en retraite à concurrence d'un peu plus de 19.000 emplois et des **affectations de moyens nouveaux** en personnel dans d'autres secteurs à concurrence de 4.000 emplois. Bref, il s'agit d'une **opération de redéploiement** ayant pour objet de tenir compte de l'évolution des besoins et de l'organisation du travail.

Le gouvernement prend en quelque sorte acte de ce que, comme toutes les organisations, **l'Etat doit s'adapter à son environnement** ; il ne peut considérer que son mode de fonctionnement est figé une fois pour toutes et qu'il peut persévérer dans son être comme s'il était dans une bulle.

Cet effort, aussi méritoire, soit-il est d'ailleurs relatif, puisqu'il **ne conduira qu'à effacer un tiers des créations d'emplois intervenues au cours de la précédente législature**. Au surplus, il intègre *a priori* au moins en ce qui concerne la défense la suppression de postes non pourvus, ce qui signifie qu'il est moins ambitieux qu'il n'y paraît.

Dans le corps du présent rapport d'information, votre rapporteur général s'est efforcé, chiffres à l'appui, de montrer qu'il était indispensable de faire preuve d'un volontarisme sans faiblesse en matière de politique de la fonction publique, si l'on voulait se donner une chance de réduire le déficit et l'endettement publics à un niveau soutenable : **selon les calculs de votre commission des finances, une stricte politique de maîtrise de la masse salariale de la fonction publique permettrait de gagner 5 milliards d'euros à l'horizon 2011.**

Préparer un sol stable pour la prochaine législature tout en ménageant l'avenir

Le présent gouvernement semble en passe de s'acquitter de cette tâche en ne faisant peser aucune hypothèque sur la marge de manœuvre de la nouvelle majorité qui sortira des urnes en 2007. Il doit prolonger cette **attitude sérieuse** en adoptant une **position minimaliste sur le volet recettes**.

Il n'est plus temps, selon votre rapporteur général, **pour engager des réformes d'envergure**. Celles-ci supposent une phase de maturation, de mise au point et, bien entendu, de discussion que le présent gouvernement n'est pas en mesure de mener à bien dans le temps limité qui lui reste. En particulier, il est **trop tard**, selon votre rapporteur général, **pour chercher à donner des suites immédiates aux travaux sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de la sécurité sociale**. Le gouvernement a par ailleurs suffisamment de « pain sur la planche » avec **l'achèvement des réformes** souvent importantes qu'il a entreprises, qu'il s'agisse de la taxe professionnelle, de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu.

Avec modestie du fait du caractère encore trop général des informations techniques sur lesquelles il peut s'appuyer, le présent rapport entend contribuer au débat en livrant à l'opinion un **exercice de cadrage** permettant de chiffrer de façon aussi cohérente que possible, **l'ordre de**

grandeur des mesures de nature à permettre le redressement de nos finances publiques.

Un certain nombre de choses ont déjà été faites. Mais, dans un contexte mondialisé celui, qui n'avance pas plus vite que les autres, recule. C'est vrai pour l'Europe de la zone euro en général, et pour la France en particulier.

Notre pays risque d'être décroché du peloton s'il ne trouve pas en lui-même l'énergie d'un nouvel élan, dont le socle est à l'évidence constitué par des finances publiques saines. Il est maintes manifestations de cette **interdépendance entre sphère réelle et sphère financière** qui montre que le **laisser-aller est sanctionné comme en témoigne l'exemple de la Hongrie¹**.

Votre commission des finances souligne, sans vouloir alimenter la morosité et l'inquiétude naturelles des Français, qu'il est des signes – comme le **déséquilibre du commerce extérieur** sur la nature duquel votre rapporteur général est en train de se pencher – qui pourraient faire penser que la France est sur la mauvaise pente et qu'elle doit avoir le **courage de procéder à des réformes de structures radicales**.

La conduite du changement passe par une série d'étapes : un diagnostic sans concession mais dont il convient de s'assurer qu'il soit autant que possible partagé, le repérage des points de nature à servir de leviers du changement, le balisage de l'horizon des possibles, autant d'éléments qui devraient permettre, à travers la poursuite d'un effort de pédagogie, de **créer la confiance dont la France a besoin pour rétablir ses finances publiques et retrouver la croissance**.

¹ Cf. la communication de votre rapporteur général devant votre commission des finances du 14 juin 2006, consacrée au compte-rendu de sa mission en Hongrie et qui va donner lieu à la publication d'un rapport d'information n° 403 (2005-2006).

RÉSUMÉ DU PRÉSENT RAPPORT D'INFORMATION

La nécessité de réduire le déficit public pour abaisser le taux d'endettement de la France, soulignée depuis longtemps par votre commission des finances, semble aujourd'hui faire l'objet d'un **relatif consensus. Il s'agit en effet :**

- de mettre fin à la situation selon laquelle, sur 100 euros versés par le contribuable, 15 euros servent à payer la charge de la dette ;
- d'éviter de reporter sur les générations futures, qui devront payer nos retraites, le paiement de nos dépenses courantes actuelles ;
- de redonner à l'Etat des « marges de manoeuvre ».

Il convient donc désormais de **dépasser le stade des déclarations d'intention**, afin de **réfléchir, concrètement**, aux modalités de réduction du déficit budgétaire.

I. L'OBJECTIF : UN DÉFICIT PUBLIC À 1 % DU PIB À PARTIR DE 2011, POUR UNE DETTE PUBLIQUE DE 40 % DU PIB EN 2030

Il est tout d'abord nécessaire de se fixer un **objectif réaliste**.

Comme votre rapporteur général a eu l'occasion de le rappeler dans son récent rapport d'information sur le programme de stabilité 2007-2009¹, les programmations pluriannuelles du gouvernement censées permettre la réduction du déficit public, qui existent depuis maintenant sept ans, et n'ont **jamais été suivies d'effet**.

Cette absence d'effet résulte sans doute en partie d'un **manque de réalisme**, les objectifs affichés étant manifestement hors de portée. Ainsi, à la suite du rapport précité de M. Michel Pébereau, **le dernier programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne prévoit de ramener les finances publiques à l'équilibre en 2010**. Comme les précédents, il prévoit d'améliorer le solde **par la seule maîtrise des dépenses**, qui ne devraient plus augmenter que de 0,6 % en volume de 2007 à 2009 (contre 2,1 % en moyenne annuelle de 1994 à 2005), **sans indiquer comment un objectif aussi ambitieux pourrait être atteint**.

Souhaitant favoriser le passage des discours aux actes, votre rapporteur général vous propose, dans le présent rapport d'information, **une autre stratégie de désendettement à moyen terme**.

¹ « *Le programme de stabilité 2007-2009 est-il réaliste ?* », rapport d'information n° 314 (2005-2006), 12 avril 2006.

Bien entendu, le schéma proposé pourrait encore être approfondi. Il a avant tout, pour objet d'alimenter le débat par des **considérations concrètes**, permettant d'échapper aux propos convenus sur la nécessaire maîtrise de la dette publique.

Cette stratégie se veut **pragmatique et réaliste**.

En premier lieu, elle fixe un objectif raisonnable : ramener la dette publique de 66,6 % du PIB en 2005 à **40 % du PIB en 2030**. Un tel objectif semble à notre portée ; il reste significatif puisque, toutes choses égales par ailleurs, il permettrait de consacrer 15 milliards d'euros de plus en 2030 aux besoins exprimés par la population, grâce à la diminution de la charge de la dette.

Pour atteindre cet objectif, il est un **point de passage obligé** à plus court terme : **ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2011** pour ne plus l'augmenter par la suite.

Il est important de noter que **cet objectif est exprimé en termes de déficit structurel** – c'est-à-dire corrigé des fluctuations de la conjoncture –, et qu'il **ne prend pas en compte des recettes exceptionnelles**.

Cet objectif est en réalité **plus ambitieux** que celui du gouvernement consistant à atteindre l'équilibre des finances publiques en 2010, dès lors qu'il a vocation à constituer la « feuille de route » de nos finances publiques, et non une simple déclaration d'intention.

Différents scénarios d'évolution du solde et de la dette publics

(en points de PIB)

	2005	2006	2009	2010	2011	2020	2030	2050
Poursuite de la tendance passée 1994-2005								
Solde public	-2,9	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
Dette publique	66,6	64,6	65,2	65,4	65,6	67,0	68,0	69,1
L'objectif de votre commission des finances								
Solde public	-2,9	-2,8	-1,7	-1,4	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Dette publique	66,6	64,6	63,1	62,0	60,5	49,6	41,3	32,2
<i>Pour mémoire : le scénario du gouvernement</i>								
Solde public	-2,9	-2,8	-1,0	0,0	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Dette publique	66,6	64,6	61,3	58,7	(56,4)	(39,0)	(25,9)	(11,5)

On suppose que la croissance du PIB est de 4 % en valeur.

Sources : Insee, prévisions du gouvernement, calculs de votre commission des finances

II. TROUVER 40 MILLIARDS D'EUROS POUR 2011 ET LES ANNÉES SUIVANTES

Ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2011, revient à réduire le déficit public d'environ **40 milliards d'euros**¹ pour cette date.

Sur ces 40 milliards d'euros, 10 milliards d'euros proviendraient de la moindre progression des dépenses sociales liées aux réformes structurelles engagées par le présent gouvernement. Il reste donc à trouver **30 milliards d'euros**.

Concrètement, votre commission des finances estime que les mesures de consolidation budgétaire devant être prises d'ici à 2011, de l'ordre de **30 milliards d'euros**, peuvent, d'après ses évaluations, susceptibles d'être encore affinées, se répartir de la manière suivante :

- 10 milliards d'euros de diminution des dépenses de l'Etat ;
- 10 milliards d'euros de moindre progression des dépenses des administrations de sécurité sociale ;
- 10 milliards d'euros issus d'une réforme de la fiscalité.

En outre, si ces orientations ne pouvaient complètement être mises en oeuvre, ou si les dépenses publiques se révélaient plus dynamiques que prévu, il pourrait être nécessaire d'accroître à nouveau les prélèvements obligatoires. Certaines pistes semblent à cet égard particulièrement intéressantes, telle celle de la TVA « sociale », qui présente l'avantage de renforcer l'attractivité de la France et la compétitivité de ses entreprises.

¹ Montant calculé selon la valeur du point de PIB de 2011.

CHAPITRE PREMIER : LES FINANCES PUBLIQUES FACE AU MUR DE LA DETTE

Comme nombre de précédents rapports d'information précédents de votre commission des finances, le rapport de M. Michel Pébereau¹ s'apparente, à certains égards, à un réquisitoire qui souligne la gravité de l'état de nos finances publiques et notre responsabilité collective dans cette situation :

- « *Nos finances publiques sont dans une situation très préoccupante* » ;

- « *Cette situation ne nous a pas été imposée : nous n'avons cessé de l'accepter* » ;

- « *Cette dette n'est pas le résultat d'un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir* » ;

- « *En réalité, le recours à l'endettement a été le choix de la facilité : il a permis de compenser une gestion insuffisamment rigoureuse des dépenses publiques* » ;

- « *Les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif sont une première explication de la gestion peu rigoureuse des dépenses* » ;

- « *Mais ce sont fondamentalement nos pratiques politiques et collectives, notamment notre préférence pour la dépense publique, qui sont à l'origine de notre situation financière actuelle* ».

Bien qu'elle n'en partage pas toutes les analyses et les conclusions, votre commission des finances adhère pleinement au constat initial du rapport : la France est « *en état d'urgence financière* »² et elle le reste en dépit des mesures parfois courageuses qu'elle a pu prendre au cours de la présente législature.

Si la France a tant de mal à redresser la barre, c'est sans doute d'abord, faute, d'avoir profité de la conjoncture favorable de la fin des années 1990 pour assainir sa situation budgétaire ; mais c'est sans doute aussi – et la présente majorité doit assumer sa part de responsabilité à cet égard – dans le recours à des solutions de facilité.

La **dette** est un bon révélateur des dysfonctionnements de notre processus de décision politique : de plus en plus souvent, celui-ci aboutit à des non choix par suite de l'incapacité des gouvernants à procéder à de véritables arbitrages. Elle **est un indicateur de la difficulté à arbitrer** : au lieu de faire

¹ 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 Rapport d'information n° 291 (2003-2004) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances.

payer tel ou tel groupe, on reporte à plus tard, sur les gouvernements à venir voire sur les générations futures, le soin de choisir celui qui va supporter en dernier ressort la charge de telle ou telle politique publique, avec souvent, pour alibi, l'espoir, sincère mais illusoire, que des jours meilleurs viendront rendre la solution de nos problèmes moins difficile.

Le paradoxe est que le large consensus que recueille ce constat sur le caractère insoutenable de la dette, ne suffit pas à faire passer des intentions aux actes.

I. LE CONTRASTE ENTRE UN DIAGNOSTIC À LONG TERME ALARMISTE ET UNE INSOUCIANCE GÉNÉRALE À COURT TERME

La nécessité de réduire le déficit public, afin de maîtriser la dette publique, et d'éviter que la charge de la dette empêche encore plus l'Etat de financer des politiques utiles à nos concitoyens, est affirmée depuis plusieurs années par votre commission des finances.

Ainsi, dès 2002, votre rapporteur général dénonçait « *une législature pour rien* »¹ en matière de réduction de la dette publique, et soulignait la nécessité de passer « *des intentions aux faits* »² en matière de réduction du déficit public.

Les gouvernements successifs reconnaissent depuis longtemps la nécessité de diminuer le déficit public. Chaque année depuis 1999, le gouvernement affirme son intention de réduire le déficit public, dans le cadre du programme de stabilité qu'il transmet à la Commission européenne.

Le « rapport Pébereau », pour légitime et pertinent qu'il soit, n'est donc, à ce stade, qu'un rapport « de plus ». Il est en effet frappant de constater le décalage entre, d'une part, un diagnostic partagé alarmiste à long terme, et, d'autre part, l'insouciance générale à court et moyen termes.

A. DES PERSPECTIVES D'APOCALYPSE ?

1. Le rapport Pébereau : une dette publique de 400 % du PIB en 2050 ?

Selon le rapport Pébereau, la dette publique atteindrait 400 % du PIB en 2050 dans un scénario où « *les administrations publiques ne modifieraient pas leurs comportements* ».

¹ « *Dette publique : une législature pour rien* », rapport d'information n° 361 (2001-2002), 17 juillet 2002.

² « *Le débat d'orientation budgétaire pour 2003 : des intentions aux faits* », rapport d'information n° 361 (2001-2002), 17 juillet 2002.

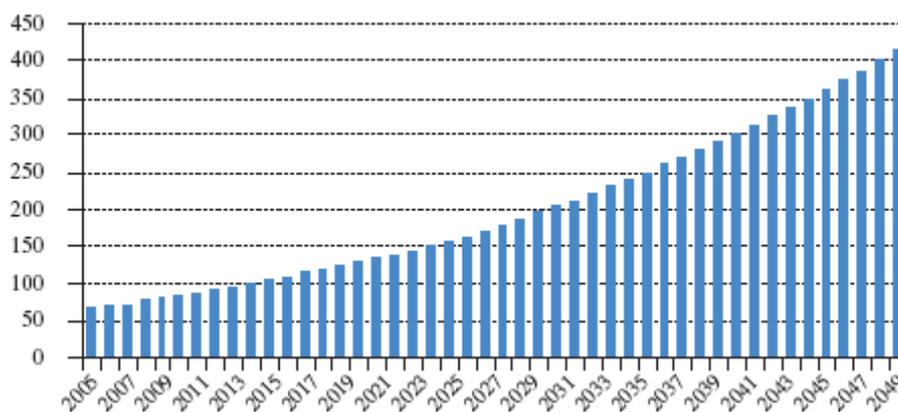
a) Un ordre de grandeur résultant d'une approche en terme de solde public primaire

Ce taux de 400 % est difficile à interpréter, dans la mesure en particulier où les hypothèses retenues ne sont pas toutes explicitées.

Implicitement, le rapport a, semble-t-il, adopté une approche en termes de **solde public primaire**. Le solde primaire est le solde public avant paiement de la charge de la dette. Il s'agit donc d'une grandeur représentative de l'« effort » réalisé en matière de solde public, dans la mesure où lui seul dépend du gouvernement. Alors que le solde primaire se dégraderait – en particulier du fait des dépenses de retraite –, le déficit public total serait de plus en plus élevé, et la dette augmenterait de façon exponentielle.

L'évolution de la dette publique, selon le « rapport Pébereau »

(en points de PIB)



Source : commission sur la dette

b) Un « scénario catastrophe » aussi inacceptable qu'inconcevable

Ce scénario extrême à **400 % du PIB** est cependant **peu vraisemblable**.

Tout d'abord, comme l'indique M. Michel Pébereau, « un tel scénario est impossible : les prêteurs nous sanctionneraient bien avant que nous n'atteignons ces niveaux d'endettement ».

Ensuite, une dette publique de 400 % du PIB implique, avec un taux d'intérêt de 5 %, **une charge de la dette de 20 % du PIB**, qui viendrait s'ajouter au déficit primaire. **Un tel niveau de déficit public n'est pas imaginable.**

On voit ainsi les limites des raisonnements par l'absurde.

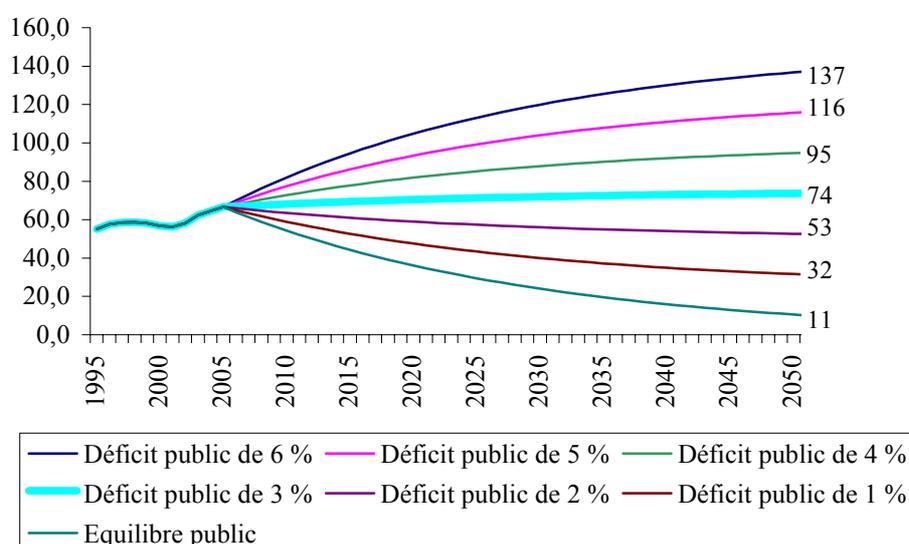
2. Un « scénario de crise » plus vraisemblable : une dette de l'ordre de 100 % du PIB en 2050 ?

Il faut rappeler l'ordre de grandeur suivant : un déficit public de **3 points de PIB** chaque année susciterait une dette publique de l'ordre de **74 % du PIB** en 2050, comme l'indique le graphique ci-après.

On est donc loin du taux de 400 % figurant dans le rapport Pébereau.

Evolution de la dette publique, selon certains scénarios d'évolution du solde public

(en points de PIB)



On suppose une croissance du PIB de 4 % par an en valeur.

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

Si le déficit public était en permanence de 6 % du PIB, la dette publique serait de 137 % du PIB en 2050 ; inversement, un équilibre public permanent la ramènerait à 11 % du PIB en 2050.

Un déficit public de 4 % du PIB porterait la dette publique à près de 100 % du PIB en 2050.

Ce phénomène s'explique simplement. La dette publique augmente mécaniquement, chaque année, du montant du déficit public. A cela s'ajoute le fait que **le ratio dette publique/PIB tend spontanément à diminuer, du fait de la croissance du PIB¹.**

¹ Plus précisément, la projection de dette en points de PIB est décrite par l'équation suivante :
 $dette(n+1) = dette(n) * (1 - \text{taux de croissance nominale}) + \text{déficit public en points de PIB}$.

B. TROIS RAISONS POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC

S'il semble donc certain que la dette publique n'atteindra jamais 400 % du PIB, les risques de la poursuite des tendances passées n'en sont pas moins considérables. Ils rendent nécessaire de ramener rapidement le déficit public à 1 % du PIB.

1. Parce que, sur 100 euros versés par le contribuable, 15 servent à payer la charge de la dette

Une première raison pour laquelle il faut réduire la dette publique, c'est que celle-ci implique de payer une charge de la dette, de l'ordre de 15 % des dépenses de l'Etat, soit 3 % du PIB.

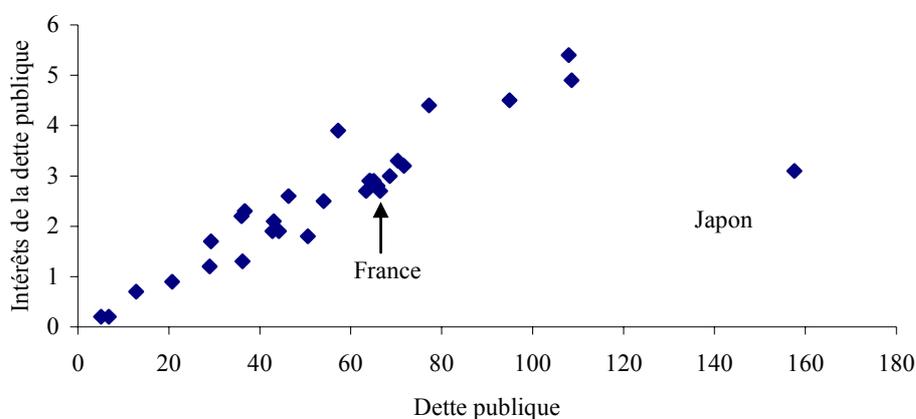
Ainsi, sur 100 euros versés par le contribuable, 15 euros servent à payer la charge de la dette, au lieu d'être employés à des dépenses socialement utiles. Par ailleurs, pour l'essentiel, le déficit public ne sert plus aujourd'hui qu'à financer les intérêts de la dette.

Toutes choses égales par ailleurs, ramener la dette publique de plus de 60 % du PIB à 40 % du PIB permettrait de réduire la charge de la dette d'un tiers.

Le seul grand Etat à avoir une charge de la dette significativement inférieure à ce que semblerait impliquer son niveau d'endettement est le Japon, comme l'indique le graphique ci-après.

Dette publique et intérêts de la dette publique (2005)

(en points de PIB)



Source : Commission européenne

Cependant, cette situation n'est pas durable, les taux d'intérêt du Japon devant progressivement s'aligner sur les taux d'intérêt mondiaux, alors que la Banque du Japon cessera de maintenir les taux d'intérêt à un niveau artificiellement bas, et que se confirmera la reprise de l'économie.

Il est en revanche vraisemblable que la France devra faire face, dans les prochaines années, à un mouvement mondial de remontée des taux d'intérêt. Toutes choses égales par ailleurs, un doublement des taux d'intérêt susciterait, à terme, un doublement des intérêts payés par la France. C'est donc **une part encore plus importante qu'aujourd'hui des recettes de l'Etat qui seraient employées à financer des dépenses inutiles socialement.**

2. Parce que les générations futures devront déjà payer les retraites

Plutôt que de calculer la dette publique qui résulterait d'une explosion du déficit public, il semble plus intéressant de calculer le montant global des réductions de dépenses publiques « utiles » et des augmentations de recettes publiques nécessaires pour maintenir le déficit public à 3 % du PIB – taux que le pacte de stabilité semble heureusement rendre, pour l'instant, impossible à dépasser durablement – malgré l'augmentation de la charge de la dette.

Cet ajustement budgétaire, qu'elles le veuillent ou non, les générations futures devront le réaliser, si nous ne réduisons pas maintenant notre déficit public.

S'il ne l'est pas maintenant de manière volontaire, il le sera d'ici 2050, alors que l'augmentation de la charge de la dette l'aura rendue nécessaire pour maintenir le déficit public autour de 3 % du PIB.

La réduction immédiate du déficit public répond donc, notamment, à une logique **d'équité intergénérationnelle.**

Tel est d'autant plus le cas que les nouvelles générations seront nécessairement mises à contribution dans le cadre du financement des retraites des générations du baby-boom.

3. Parce qu'il faut restaurer, dès à présent, les « marges de manoeuvre » de l'Etat

S'il faut réaliser l'ajustement budgétaire maintenant plutôt que dans 50 ans, c'est aussi pour que **l'Etat retrouve le plus rapidement possible des « marges de manoeuvre ».**

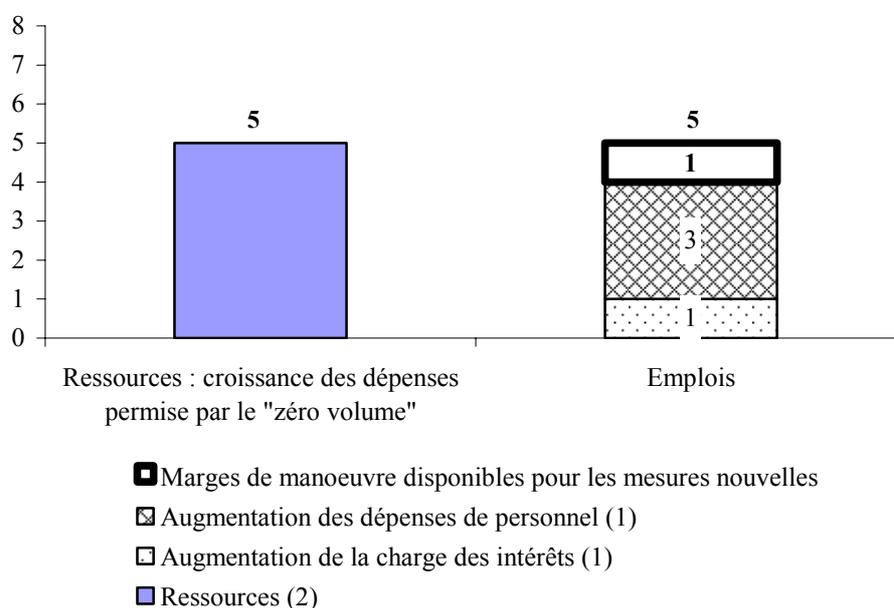
L'impact de la dette publique se fait en effet sentir au niveau des « marges de manoeuvre » des administrations publiques, c'est-à-dire de la part de leurs augmentations de recettes qu'elles peuvent consacrer à des dépenses non automatiques.

A titre d'approximation, on peut définir les « marges de manœuvre » comme la part des augmentations de crédits, permise par la règle du « zéro volume », qui ne sont pas « préemptées » par l'augmentation des coûts de personnel et du paiement des intérêts de la dette.

Les marges de manœuvre de l'Etat sont considérablement réduites par l'augmentation annuelle des dépenses de personnel et du paiement des intérêts, comme l'indique le graphique ci-après.

Les marges de manœuvre actuelles de l'Etat : quelques ordres de grandeur

(en milliards d'euros)



(1) Moyenne observée depuis 1995

(2) Selon l'hypothèse d'une inflation de 1,7 %

Source : commission des finances

Chaque année, la règle actuelle du « zéro volume » permet une croissance en valeur des dépenses de l'Etat d'environ 5 milliards d'euros. Sur ces 5 milliards d'euros, 3 milliards d'euros vont à l'augmentation des dépenses de personnel et 1 milliard d'euros va à celle du paiement des intérêts, d'où des « marges de manœuvre » de l'ordre de seulement 1 milliard d'euros. Autrement dit, **le paiement des intérêts de la dette réduit de 50 % les marges de manœuvre**, une fois prise en compte l'augmentation des dépenses de personnel.

Le doublement du paiement des intérêts, qui résulterait, toutes choses égales par ailleurs, d'un doublement de la dette publique, aurait quant à lui pour effet de supprimer les marges de manœuvre de l'Etat.

C. DES PROGRAMMES DE STABILITÉ « GLISSANTS » QUI NE VONT PAS AU-DELÀ DE DÉCLARATIONS D'INTENTION

Loin d'être des outils de programmation, les programmes de stabilité ne dépassent pas le stade de la **déclaration d'intention**.

Les programmations quadriennales associées aux projets de lois de finances initiales et les programmes de stabilité

1. Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de loi de finances

L'article 50 de la LOLF, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) *« présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne »*.

Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuelle a été annexé au projet de loi de finances pour 2003. En pratique, **ce document retient les mêmes hypothèses que le futur programme de stabilité**. Le programme de stabilité est cependant plus détaillé, et accompagné d'une présentation « littéraire » plus conforme au « style communautaire ».

2. Les programmes de stabilité

Les Etats doivent présenter leurs programmes de stabilité à la Commission européenne au mois de décembre de chaque année.

Les programmes de stabilité ont pour base juridique l'article 103 du traité instituant la Communauté européenne et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

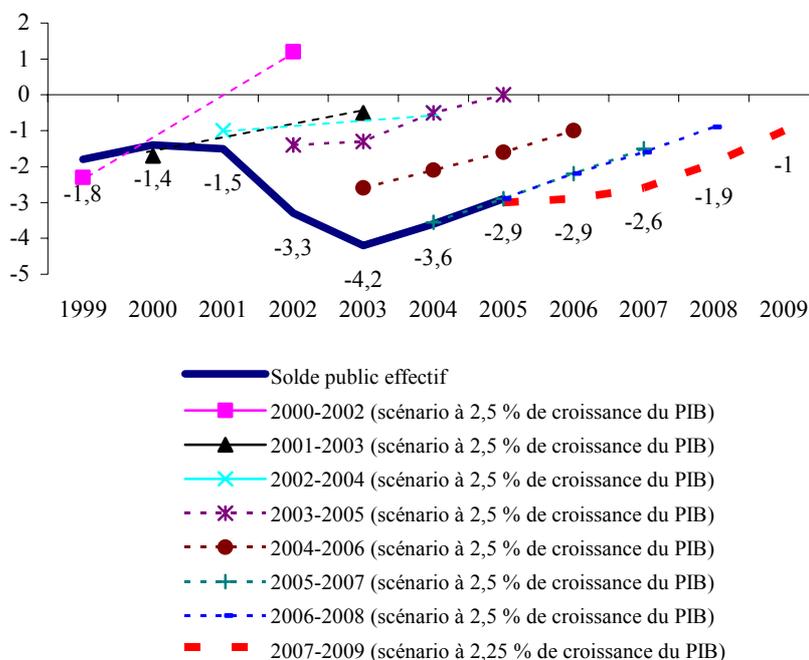
A l'exception du programme de stabilité 2007-2009, qui diffère sensiblement de la programmation pluriannuelle associée au projet de loi de finances pour 2006, **les programmes de stabilité constituent une version détaillée des programmations pluriannuelles annexées aux lois de finances**.

1. L'objectif de retour à l'équilibre sans cesse reporté

Chaque année, le nouveau programme de stabilité décale d'une année la trajectoire d'ajustement des programmes précédents, comme l'indique le graphique ci-après.

La prévision de solde public des programmes de stabilité

(en points de PIB)

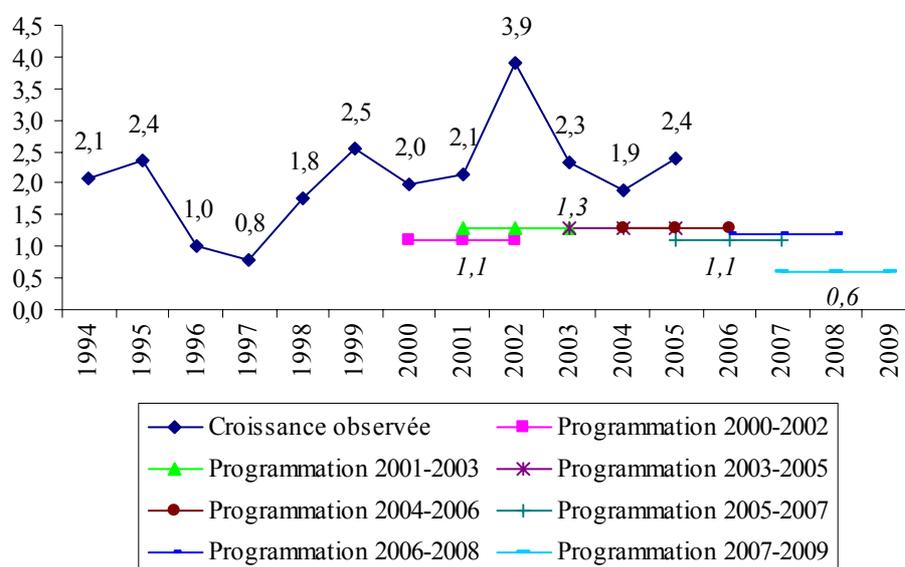


Sources : Insee, programmes de stabilité

Le décalage chaque année de la trajectoire d'ajustement des programmes de stabilité à une explication simple. Elle tient au fait qu'en l'absence de mesures destinées à réduire la croissance des dépenses des administrations publiques, celle-ci est toujours très supérieure à celle qui a été programmée.

La croissance des dépenses des administrations publiques : prévision et exécution (en volume)

(en %)



Sources : Insee, programmes de stabilité

2. Le programme de stabilité 2007-2009 pas plus réaliste que les autres

Comme votre rapporteur général a eu l'occasion de le souligner dans un rapport d'information précité¹, le programme de stabilité 2007-2009 est aussi peu réaliste que les précédents.

Il repose sur l'hypothèse de fortes inflexions des dépenses de **toutes les catégories** d'administrations publiques, comme l'indique le tableau ci-après.

¹ « Le programme de stabilité 2007-2009 est-il réaliste ? », rapport d'information n° 314 (2005-2006), 12 avril 2006.

La croissance des dépenses des administrations publiques (en volume)

(en %)

	Moyenne 1994-2005	2005	Programme de stabilité 2007-2009
Administrations publiques	2,1	2,4	0,6
Etat (1)	1,6	1,3	0
Collectivités territoriales	3,6	3,7	0,5
Sécurité sociale	2,5	2,6	0,9
ODAC	2,8	6,4	0,3

(1) Au sens de la comptabilité nationale.

Sources : Insee, programme de stabilité 2007-2009

Néanmoins, le programme de stabilité « nouveau » n'avance aucune justification à cet important infléchissement du rythme de progression des dépenses.

Dans le rapport déposé en vue du présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement reconnaît d'ailleurs, lui-même, l'irréalisme de l'hypothèse retenue en matière de solde des collectivités territoriales, comme on le verra ci-après¹.

Les impasses de l'actuel programme de stabilité montrent la nécessité de réaliser des **réformes structurelles d'envergure**, dès lors l'on veut réduire le déficit public par la maîtrise de la dépense.

II. DES PROGRÈS ENCORE INSUFFISANTS AU REGARD DES DIFFICULTÉS À VENIR

Le bilan dont peut faire état la présente législature est loin d'être négligeable ; mais tout se passe comme si les problèmes s'accumulaient plus vite encore que les solutions et si le stock de difficultés à résoudre « devant nous » non seulement ne diminuait pas mais avait tendance à croître.

Ce qui a été fait, se présente ainsi, avant tout, comme un premier pas, une façon de constituer le socle sur lequel il sera encore possible de passer à une deuxième phase, plus radicale, de la politique de réforme.

En tout état de cause, si l'on veut rompre avec les tendances passées, il convient d'adopter une démarche plus globale faisant une plus large place aux réformes de structures.

¹ Ainsi, dans le rapport déposé en vue du présent débat d'orientation des finances publiques, il écrit : « afin de tenir compte tant des remarques formulées par la Commission des Finances du Sénat dans le rapport d'information sur le Programme de stabilité que par les associations d'élus, le scénario actuel table sur un quasi équilibre des comptes des collectivités locales, et non plus un excédent significatif à l'horizon 2010 ».

A. LES ACQUIS ET LES LIMITES DE LA LÉGISLATURE

1. La stabilisation en volume des dépenses de l'Etat et ses limites

a) L'application d'une norme « zéro volume » sur les dépenses de l'Etat

L'examen du projet de loi de règlement pour 2005 a conduit votre rapporteur général à se féliciter que **l'exercice 2005 soit le troisième** à afficher une stabilité des dépenses nettes de l'Etat en volume, à périmètre constant. Non seulement la précédente législature avait affiché en loi de finances initiale des objectifs moins ambitieux, mais certains d'entre eux, en 2002 notamment, n'ont pas été tenus.

Norme de dépense nette en volume, pour l'Etat, à périmètre constant, en loi de finances initiale et en loi de règlement

(en %)

	LFI	Loi de règlement	Ecart
1999	1 %	1,1 %	+ 0,1
2000	0 %	0 %	-
2001	0,3 %	0,3 %	-
2002	0,5 %	1,9 %	+ 1,4
2003 ¹⁴	0,2 %	0 %	- 0,2
2004	0 %	0 %	-
2005	0 %	0 %	-
2006	0 %	-	-

Source : projets de loi de finances

Si l'application de la règle « zéro volume » se poursuivait jusqu'en 2011, elle permettrait d'aboutir, à cette date, à un niveau de dépenses de l'Etat inférieur de 4 milliards d'euros à ce que donnerait la prolongation de la tendance de plus long terme 1994-2005, où le rythme annuel de la dépense a été légèrement plus soutenu (0,2 %). Ce montant mesure à la fois **l'importance des efforts réalisés par le gouvernement et leurs limites.**

Les efforts ont été importants : ils ont consisté à tenir la dépense au **niveau voté par le Parlement, qui a ainsi constitué un plafond.** De

¹ Par rapport à LFI 2002 rebasée.

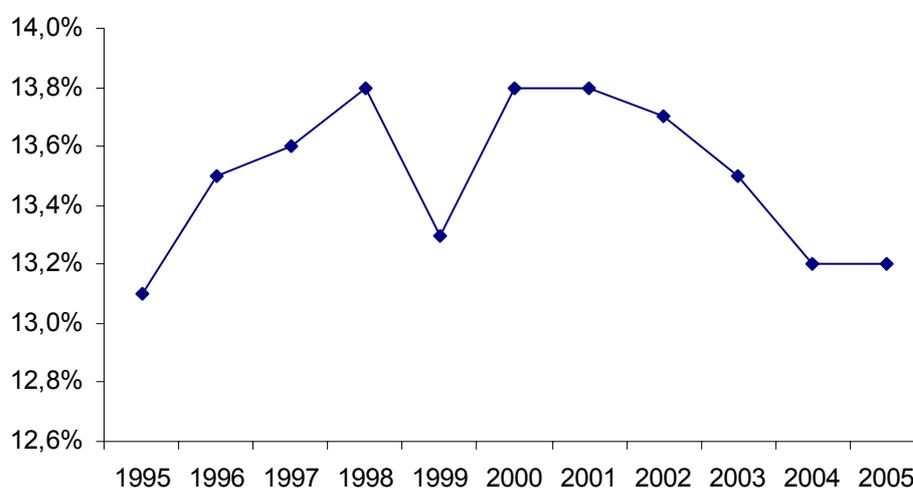
nouvelles pratiques en matière de régulation budgétaire ont été introduites, consistant à mettre en réserve des crédits très tôt dans l'année, pour des montants importants. Pour le budget 2006, l'exposé général des motifs du projet de loi de finances a, conformément à l'article 51 modifié de la LOLF, annoncé le taux global de la mise en réserve de 2006 : 2 % sur la totalité des crédits.

Il faut néanmoins, pour dessiner des orientations plus ambitieuses pour l'avenir, **relativiser légèrement le mérite**, indéniable, **du gouvernement** en soulignant les aspects suivants :

Premièrement, la période 2002-2006 aura été **une période d'aubaine, s'agissant de la charge nette de la dette**, dont le niveau a peu progressé en valeur absolue entre 2002 et 2005 (38,9 milliards d'euros en 2005 contre 38,1 milliards d'euros) et dont **la part dans les dépenses nettes de l'Etat a diminué**, malgré une forte montée de l'endettement de l'Etat. Le montant de la dette négociable est passé durant la même période 2002-2005 de 733,1 milliards d'euros à 893,8 milliards d'euros. Cet effet d'aubaine ne jouera plus à l'avenir, rendant l'exercice de maîtrise des dépenses d'autant plus difficile.

Evolution de la charge nette de la dette en pourcentage des dépenses nettes de l'Etat

(en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Deuxièmement, il faut souligner que **la norme « zéro volume » s'est appliquée à partir d'un volume de dépenses rebasé** par la première loi de finances rectificative pour 2002. Elle a donc été assise sur le niveau de dépense particulièrement élevé constaté en 2002.

Troisièmement, il faut souligner **l'impact des changements de périmètre**, non pour contester systématiquement la sincérité du « zéro volume » appliqué pour le gouvernement, mais pour expliquer que **l'exercice a pu être facilité par la sortie de la sphère de l'Etat de dépenses particulièrement dynamiques (RMI par exemple), par la transformation de dépenses budgétaires en prélèvements sur recettes ou par le passage d'une dépense budgétaire à une dépense fiscale (pour le prêt à taux zéro par exemple).**

En loi de finances initiale pour 2006, ont été retranchées des dépenses les compensations des allègements de charges versées aux administrations de sécurité sociale (la compensation s'effectue désormais par un transfert de recettes). Or ces « dépenses », très dynamiques, évoluaient de manière automatique. Les compensations de charges passent de 17,1 milliards d'euros en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006. Si le traitement budgétaire des compensations de charges n'avait pas été modifié, la progression des dépenses nettes du budget général s'établirait à 2,4 % en valeur (contre 1,8 % affiché, avec une prévision d'inflation équivalente). La norme « zéro volume » n'aurait alors pas été respectée. Pour 2006, la Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques alerte par ailleurs à juste titre sur le volume des « dépenses fiscales », proposant **une vision consolidée des dépenses budgétaires et des « dépenses fiscales »**.

Il convient d'ailleurs de rappeler que le programme de stabilité et les règles maastrichtiennes ne tiennent pas compte des dépenses au sens de la comptabilité budgétaire, mais des dépenses au sens de la comptabilité nationale : un effet « d'affichage » en dépenses budgétaires n'a pas d'effet sur la comptabilisation de la dépense par Eurostat.

Quatrièmement, il convient de prendre en compte les efforts accomplis par les pays comparables pour mesurer la portée de l'effort réalisé par la France. Selon la Cour des comptes dans son rapport préliminaire pour 2004, **la norme « zéro volume » française est apparue moins ambitieuse que la programmation pluriannuelle de l'Allemagne**, qui supporte pourtant le poids de la réunification.

Cinquièmement, **les dépenses de l'Etat ont poursuivi leur progression**, comme le montre le tableau suivant. Le « zéro volume » a eu l'effet paradoxal de laisser penser au citoyen que la dépense de l'Etat n'augmentait plus, aux gestionnaires que leur budget était limité de façon insupportable, alors que, dans le même temps, les dépenses de l'Etat progressaient pourtant de plusieurs milliards d'euros par an.

Variation des dépenses de loi de finances à loi de finances à structure constante

(en milliards d'euros)

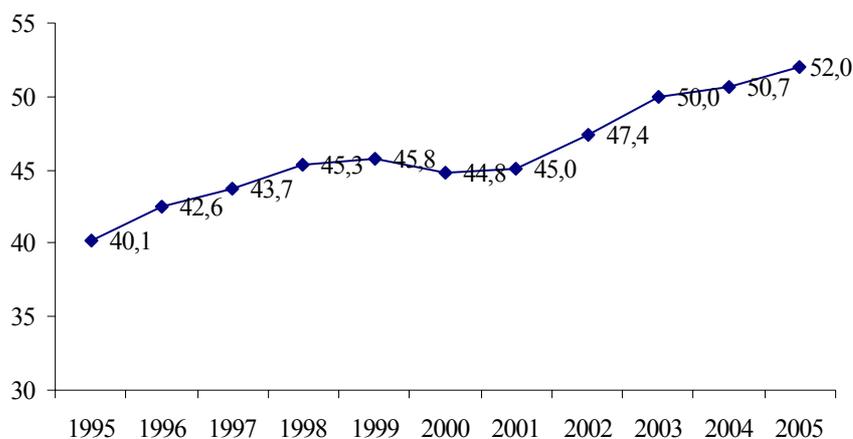
LFI 2003/LFI 2002		LFI 2004/LFI 2003	LFI 2005/LFI 2004	LFI 2006/LFI 2005
LFI 2002	LFI 2002 rebasée			
+ 7,1	+ 4,6	+ 4,1	+ 5,1	+ 5,0

Source : projet de loi de finances pour 2006

Enfin, sixièmement, la norme « zéro volume » n'a pas eu pour effet de réduire dans des proportions suffisantes le déficit de l'Etat pour que l'endettement de celui-ci exprimé en pourcentage du PIB soit stabilisé. **La dette de l'Etat entre 2002 et 2005 est ainsi passée de 47,4 % du PIB à 52 % du PIB en 2005.**

Evolution de la dette de l'Etat depuis 1995

(en points du PIB)



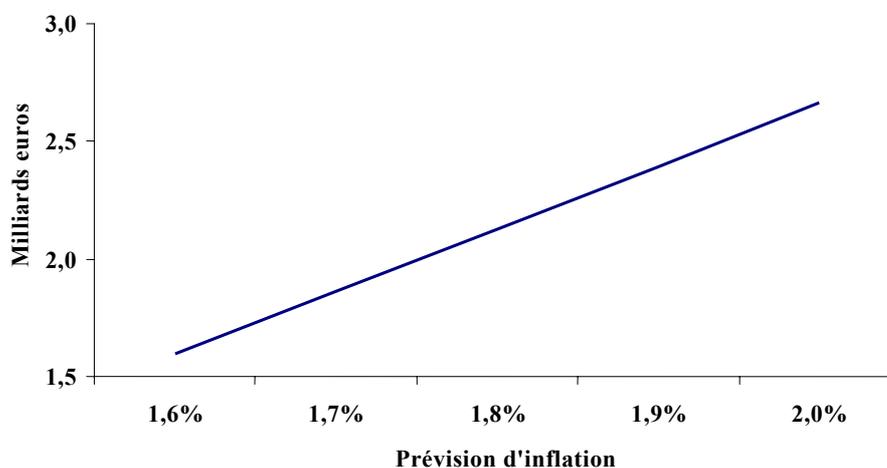
Source : INSEE

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation budgétaire, « **une stabilisation en pourcentage du PIB aurait exigé, en supposant négligeables les variations liées aux opérations non budgétaires, que le déficit de l'Etat soit inférieur au « déficit stabilisant » (de l'ordre de 1,5 % du PIB pour l'Etat), alors qu'il a atteint 3 % du PIB en 2005** ».

Conscient des limites du « zéro volume », le gouvernement a annoncé lors de la conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006 que la progression des dépenses de l'Etat serait en 2007 de **1 point inférieure à l'inflation prévisionnelle, soit une augmentation de 0,8 % en valeur**. L'effort réalisé par rapport à la norme de « zéro volume » appliquée sur les quatre années précédentes, serait de l'ordre de 2,6 milliards d'euros. Il dépendra, comme le montre le graphique ci-joint, de la prévision d'inflation qui sera définitivement retenue.

« Marge de manœuvre » liée à l'inflation dans l'hypothèse d'un « -1 % volume »

(en % et en milliards d'euros)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La progression des dépenses en euros courants de 2,2 milliards d'euros serait absorbée pour les deux tiers par l'évolution :

- **des dépenses de charges d'intérêt de la dette**, qui augmenteraient en 2007 d'environ 200 millions d'euros, compte tenu de la hausse prévisionnelle des taux d'intérêts ;

- **des dépenses de pensions de l'Etat et des subventions aux régimes de retraite**, qui augmenteraient en 2007 de 1,2 milliard d'euros sous l'effet de l'augmentation des départs en retraite.

Plafonds de crédits 2007

(en millions d'euros)

	Hors dépenses de personnel		Y compris dépenses de personnel (ventilation indicative**)	
	LFI 2006 *	Plafonds 2007	LFI 2006 *	Plafonds 2007
Action extérieure de l'État	1 537	1 620	2 377	2 462
Administration générale et territoriale de l'État	662	899	2 212	2 476
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 225	2 245	2 944	2 926
Aide publique au développement	2 778	2 878	2 981	3 063
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 628	3 509	3 880	3 757
Conseil et contrôle de l'État	70	74	445	465
Culture	2 157	2 201	2 800	2 855
Défense	17 602	18 035	35 382	36 168
Développement et régulation économiques	2 294	2 255	3 955	3 934
Direction de l'action du gouvernement	354	346	535	509
Écologie et développement durable	399	414	623	640
Engagements financiers de l'État	40 750	40 888	40 750	40 888
Enseignement scolaire	4 070	4 242	59 741	60 310
Gestion et contrôle des finances publiques	1 845	1 836	8 806	8 842
Justice	2 435	2 615	5 980	6 280
Médias	344	344	344	344
Outre-mer	1 828	1 828	1 991	1 982
Politique des territoires	496	503	543	550
Pouvoirs publics	872	879	872	879
Provisions	111	111	111	111
Recherche et enseignement supérieur	12 479	12 768	20 653	21 183
Régimes sociaux et de retraite	4 491	4 981	4 491	4 981
Relations avec les collectivités territoriales	3 017	2 861	3 025	2 870
Santé	400	422	400	422
Sécurité	2 534	2 600	15 284	15 707
Sécurité civile	302	267	463	437
Sécurité sanitaire	401	423	640	667
Solidarité et intégration	11 412	11 389	12 204	12 194
Sport, jeunesse et vie associative	394	403	756	768
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	382	368	878	874
Transports	5 810	5 278	9 500	8 989
Travail et emploi	12 631	12 100	13 157	12 633
Ville et logement	7 205	7 010	7 353	7 159
Total	147 917	148 590	266 078	268 325

* Le programme « Stratégie en matière d'équipement » de la mission « Politique des territoires » sera fusionné en PLF 2007 avec le programme « Conduite et pilotages des politiques de l'équipement » de la mission « Transports ». Par souci de comparabilité, les crédits correspondants ont été reclassés dans la mission « Transports » en LFI 2006.

Les crédits du programme « Interventions territoriales de l'Etat » sont réintégrés dans chacun de leurs programmes d'origine en 2006 et 2007.

** La ventilation définitive par mission des dépenses de personnel sera arrêtée lors des conférences de répartition.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques »

b) Une insuffisante action structurelle sur le niveau des effectifs

Il faut rappeler que les frais de personnel, comprenant la masse salariale et les pensions, représentent en 2006 **44,4 %** des dépenses nettes de l'Etat. La charge nette de la dette, difficilement « pilotable » par le gouvernement, devrait représenter en 2006 **14,7 %** de ces mêmes dépenses nettes. Le total de ces deux postes de dépenses représente 59,1 % des dépenses nettes de l'Etat en 2006.

Sur cette masse de dépense, le gouvernement n'a pas de marge de manœuvre sur la charge de la dette. S'agissant des dépenses de pension, il a indéniablement agi, sur le long terme, en réformant en 2003 les modalités d'application des règles de retraite aux fonctionnaires, réduisant le besoin de financement des retraites de l'Etat de 8,3 milliards d'euros 2003 à l'horizon 2020. La réforme n'a pas toutefois pu produire d'effet au cours de l'actuelle législature.

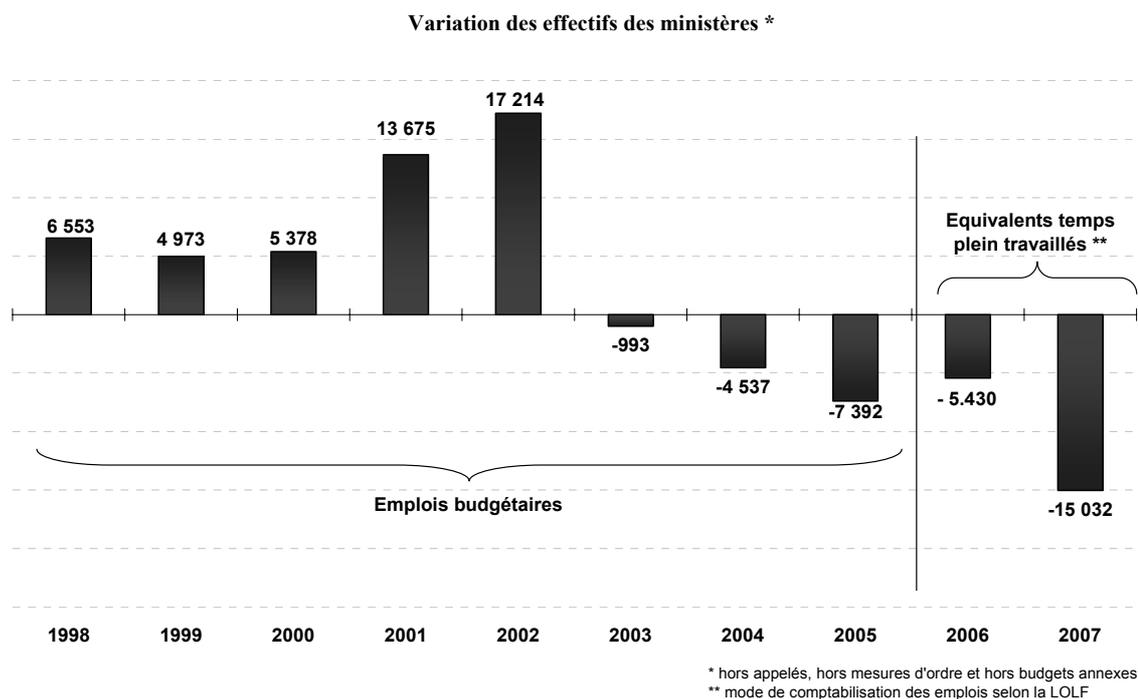
Reste donc la masse salariale, insuffisamment pilotée au cours des dernières années malgré un contexte démographique favorable à un nouveau dimensionnement des effectifs de l'Etat. **L'année 2007 constitue le pic des départs à la retraite des fonctionnaires de la génération du « baby boom », départs qui s'étendent sur la période 2001-2015.** Des départs à la retraite aussi nombreux constituent autant d'opportunités pour réfléchir aux dimensions optimales de l'Etat et des effectifs. **Il s'agit d'un contexte privilégié pour diminuer les effectifs de l'administration sans coût social.**

Si l'on note une inversion de tendance bienvenue dans la politique des effectifs, avec une diminution timide du nombre d'emplois, il faut regretter que le gouvernement n'ait, en quatre exercices, pas réussi à compenser la création des 17.214 emplois¹ de la seule année 2001.

Conscient de cette critique, **le gouvernement prévoit la suppression de 15.032 équivalents temps plein dans le projet de loi de finances pour 2007.**

En cinq années, le gouvernement serait ainsi parvenu à effacer les deux dernières années de création d'effectifs de la précédente législature.

¹ S'agissant de 2006, la définition des emplois a changé, passant notamment de la définition d'emploi budgétaire à celle d'équivalent temps plein travaillé.



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques »

L'insuffisante action sur les effectifs a eu comme contrepartie une pression accrue sur les dépenses d'intervention et les dépenses de fonctionnement. La Cour des comptes souligne, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2005, que l'exécution 2005 « pose à terme la question du respect de certains de ses engagements par l'Etat ». Au titre de ces engagements figurent ceux de l'Etat dans le cadre des contrats de plan. La Cour des comptes relève, de plus, des reports de charges et des impayés coûteux pour l'Etat. Ainsi, les **impayés sur le budget d'investissement du ministère de la défense s'élevaient encore à 2.144 millions d'euros au 31 décembre 2005** après 3.046 millions d'euros en 2004. Les intérêts moratoires liés à ces retards de paiement ont représenté 33,5 millions d'euros en 2005 contre 20 millions d'euros en 2004.

Faute d'une action structurelle suffisante sur la masse salariale, le gouvernement a été ainsi contraint, pour tenir le plafond de dépenses, de procéder à des « coupes budgétaires » parfois aveugles, qui ont pu dérégler la gestion des services, laissant le fonctionnaire en poste, tout en lui supprimant les crédits d'intervention qu'il avait pour tâche de gérer, ou nuire aux conditions normales de travail. En ont témoigné, certains « mouvements de grogne » inhabituels, par exemple au Quai d'Orsay.

Evolution des effectifs 2007

(en ETPT)

Ministères	Plafonds d'autorisations d'emplois en 2006	Suppressions d'emplois	Créations d'emplois	Solde
Affaires étrangères	16 720	-141		-141
Agriculture	39 919	-936		-936
Conseil & contrôle de l'Etat	4 841		64	64
Culture	13 966	-100		-100
Défense	440 329	-4 387	1 387	-3 000
Défense et mémoire	339 638	-4 387		-4 387
Gendarmerie	100 691		1 387	1 387
Economie, finances et industrie	173 959	-2 988		-2 988
Emploi, cohésion sociale et logement	13 925	-12		-12
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	1 250 488	-8 701	1 568	-7 133
Enseignement scolaire	1 104 447	-8 701		-8 701
Enseignement supérieur Recherche	146 041		1 568	1 568
Environnement	3 717		40	40
Intérieur	185 984	-400	400	0
Intérieur hors police	38 396	-400		-400
Intérieur - police	147 588		400	400
Justice	71 475		548	548
Outre mer	4 900	-6		-6
Santé, solidarité	14 931	-50		-50
Services du PM	2 954	-6		-6
Sports	7 149	-45		-45
Transport, équipement	93 215	-1 267		-1 267
Total	2 338 472	-19 039	4 007	-15 032

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques »

2. Des comptes sociaux encore mal maîtrisés en dépit d'un premier coup d'arrêt

a) La réforme des retraites au milieu du gué

(1) Une évolution inquiétante des comptes du régime général à court terme

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a, sans conteste, mis en œuvre une réforme historique et nécessaire, compte tenu de l'évolution démographique.

A court terme, la réforme menée en 2003 pèse toutefois sur les comptes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), dont le déficit devrait être, en 2006, supérieur de 800 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale : il devrait ainsi atteindre 2,2 milliards d'euros, contre 1,9 milliard d'euros en 2005. La progression des charges de l'assurance vieillesse du régime général est vive : + 5,7 % en 2005 (hors effet de l'adossement du régime des industries électriques et gazières), contre une progression des recettes de 4,7 % ; + 4,2 % en 2006 selon les dernières projections de la commission des comptes de la sécurité sociale, contre une progression des recettes de 3,9 %.

Cette dégradation du solde de la CNAV résulte de la montée en charge plus forte que prévue de la mesure de retraite anticipée pour les carrières longues, qui a coûté 1,35 milliard d'euros en 2005.

On notera également la **forte augmentation des charges financières de la CNAV** multipliées par cinq entre 2004 et 2005 pour atteindre 90 millions d'euros. Il faut y voir la conséquence de l'absence de réserve de trésorerie de la CNAV dont les excédents avaient par le passé été reversés au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), des insuffisances de trésorerie de ce même FSV, qui ne peut rembourser la totalité des sommes dues à la CNAV et dont la situation constitue en soi un sujet de préoccupation, des retards de paiement de l'Etat au titre des compensations des exonérations de cotisations sociales et de l'accroissement du déficit propre de la CNAV.

Cette évolution des comptes de la CNAV est inquiétante dans la mesure où, **si cette tendance se poursuit, le déficit cumulé de la CNAV atteindra plus de 10 milliards d'euros en 2009.**

Outre les problèmes de flux, se posent donc des questions de traitement des stocks. Or votre rapporteur général tient à souligner que **tout nouveau transfert de déficit vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) se traduirait nécessairement**, depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale¹ en particulier de son article 20, **par une augmentation des recettes affectées à**

¹ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005.

cette caisse, afin que la durée d'amortissement de la dette sociale ne soit pas accrue¹.

(2) Un équilibre à long terme qui reste difficile à atteindre

Le tableau qui suit, issu du troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), retrace les effets de la réforme menée en 2003 sur le besoin de financement des régimes de retraite :

Effets de la réforme de 2003
avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003*

	2003	2020	2050
Besoin de financement <i>(en % du PIB)</i>			
Sans réforme	0,0	-1,7	-4,3
Après réforme	0,0	-0,8	-3,1
Effet de la réforme	0,0	0,9	1,2

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

Source : maquette DREES, 2005, in Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 », troisième rapport, mars 2006

En l'absence de réforme, la part des dépenses de retraites dans le PIB se serait ainsi élevée à 14,5 % en 2020 et à 17,1 % en 2050. **Les mesures adoptées lors de la réforme menée en 2003 devraient donc, d'après les derniers travaux du COR, permettre de financer un peu plus de la moitié du déficit *ex ante* en 2020 et un peu plus du quart en 2050** – ce qui ne règle pas, ainsi qu'on l'a déjà relevé, la question des déficits cumulés.

Votre rapporteur général tient à souligner que, d'après les informations recueillies auprès des services de la CNAV, **ces résultats intègrent un allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein** (passage de 160 à 164 trimestres entre 2008 et 2012 puis augmentation d'un trimestre tous les deux ans pour aboutir à 167 trimestres en 2019).

S'agissant du besoin de financement restant dans le régime général, on rappellera que l'équilibre de la réforme des retraites repose sur une hausse des cotisations vieillesse qui serait gagée par une baisse des cotisations d'assurance chômage, permise par le retour au plein emploi.

Il convient, à cet égard, de remarquer que **les dernières projections réalisées par le COR sont nettement plus favorables que les précédentes** puisque, dans un premier temps, les estimations faisaient apparaître que les réformes menées devaient permettre de réduire d'environ un tiers le

¹ Cf. la décision n° 2005-519 du Conseil constitutionnel du 29 juillet 2005 – Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

besoin de financement du régime général de l'assurance vieillesse à l'horizon 2020.

Pour obtenir cette évolution des effets de la réforme de 2003, les montants absolus d'économies potentielles n'ont pas été réactualisés : la principale nouveauté du troisième rapport du COR en la matière réside dans la révision à la baisse d'un tiers du solde tendanciel du régime général en 2020 (9,2 milliards d'euros dans son hypothèse centrale, alors que le solde tendanciel du régime général était présenté déficitaire à hauteur de 15 milliards d'euros lors de la réforme de 2003).

D'autre part, le COR, qui avait au départ tablé sur un scénario de retour au plein emploi en 2010 (4,5 % de taux de chômage), retient dans son troisième rapport de mars 2006 un scénario central fondé sur un taux de chômage de 4,5 % à compter de 2015.

Ce scénario nécessite la mise en œuvre de mesures volontaristes et votre rapporteur général se doit de souligner l'importance de cet élément. Si l'amélioration prévue de la situation de l'emploi ne se produisait pas, l'ajustement devrait passer, soit par l'absence de compensation de la hausse des cotisations vieillesse par la baisse des cotisations chômage – et donc par une hausse des prélèvements obligatoires, – soit par une modification des droits à pension. Les rendez-vous réguliers fixés par la loi précitée du 21 août 2003, dont le premier se tiendra en 2008, permettront d'actualiser les prévisions et d'en tirer les conséquences. Toutefois, il apparaît d'ores et déjà que des mesures complémentaires vont devoir être prises.

Plus fondamentalement, il convient de demeurer dubitatif sur l'objectif d'une réduction du taux de chômage à 4,5 %. Selon votre rapporteur général, un tel ordre de grandeur est hors d'atteinte dans le cadre du modèle socio-économique dans lequel nous vivons. Si l'on peut imaginer que le chômage structurel soit actuellement de l'ordre de 7 %, une amélioration significative de ce taux suppose le succès de vraies réformes structurelles : flexibilité accrue du droit du travail, fusion des dispositifs d'indemnisation et d'accès à l'emploi pour les chômeurs, révision en profondeur de la politique de formation professionnelle par exemple, lutte contre l'assistanat...

b) Une réforme de l'assurance maladie aux effets encore inégaux

La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie avait pour objectif de réaliser 10 milliards d'euros d'économies sur les dépenses et 5 milliards d'euros de recettes supplémentaires à l'horizon 2007.

Cette réforme comprend, à la fois, des mesures de rétablissement financier mais aussi des mesures dites « structurelles » dont l'objet est de modifier l'organisation du système de soins et le comportement des acteurs dans le sens d'une prise en charge de meilleure qualité. Par ailleurs la loi réforme la « gouvernance » du système de santé afin d'améliorer son pilotage.

(1) La maîtrise médicalisée des dépenses de santé

Les projections réalisées par le ministère de la santé au moment de la présentation de la réforme de l'assurance maladie faisaient état d'économies d'un montant de 3,5 milliards d'euros à l'horizon 2007 liées à la mise en œuvre des mesures de maîtrise médicalisée¹ de la réforme du 13 août 2004.

(2) La réforme de la gouvernance de l'assurance maladie

Volet important de la réforme, la nouvelle gouvernance vise à améliorer le pilotage du système de santé.

La loi crée l'**Union nationale des caisses d'assurance maladie** (UNCAM) union des trois principales caisses nationales (CNAM, CANAM, MSA) qui aura pour responsabilité de négocier les conventions médicales, de fixer les taux de remboursement et de modifier la liste des actes et prestations admis au remboursement. Elle modifie aussi le fonctionnement des instances dirigeantes des caisses d'assurance maladie en redéfinissant les rôles respectifs des conseils des caisses et des directeurs.

¹ Parmi ces mesures, il faut citer :

- le dossier médical personnel : la loi relative à l'assurance maladie précitée dispose que, au plus tard le 1^{er} juillet 2007, chaque bénéficiaire de l'assurance maladie devrait disposer d'un dossier médical personnel, constitué d'informations permettant le suivi des actes et prestations de soins effectués en ambulatoire ou en établissements de santé. L'accès du professionnel de santé au dossier médical conditionnera, dans des conditions qui seront fixées par décret, le niveau de prise en charge des actes et prestations par l'assurance maladie ;

- les protocoles de soins : le protocole de soins établi par le médecin traitant et le médecin conseil de la caisse définit la liste des actes et prestations pris en charge au titre de l'ALD. Ce protocole de soins est révisable en fonction de l'état de santé du patient et des avancées thérapeutiques. Le patient devra le présenter aux médecins qu'il consulte pour bénéficier de l'exonération du ticket modérateur ;

- le médecin traitant : tout assuré ou ayant droit d'au moins 16 ans devra choisir un médecin traitant (généraliste ou spécialiste) chargé d'orienter le patient dans le système de soins. Si l'assuré n'a pas effectué ce choix ou s'est adressé directement à des médecins relevant de certaines spécialités, le ticket modérateur pourrait être majoré. En outre, les médecins spécialistes consultés pourront être autorisés à pratiquer des dépassements sur le tarif des actes et consultations. Les discussions conventionnelles préciseront les conditions de mise en œuvre de ce nouveau dispositif ;

- la participation forfaitaire des assurés : pour responsabiliser les assurés sociaux, une participation forfaitaire d'un euro pour chaque acte ou consultation pris en charge par l'assurance maladie et réalisé par un médecin hors hospitalisation sera laissée à leur charge. L'assuré acquittera également cette participation pour tout acte de biologie. Seront exonérés les ayants droits mineurs, les bénéficiaires de la CMU complémentaire et les femmes enceintes ;

- la sanction des pratiques frauduleuses et des dérives des pratiques : les abus et fraudes seront susceptibles de faire l'objet d'une pénalité financière. Cette sanction pourra être prononcée à l'égard du professionnel de santé, d'un établissement de santé ou d'un patient par le directeur de l'organisme local d'assurance maladie, après l'intervention d'une commission locale rassemblant l'ensemble des acteurs concernés ;

- le contrôle des indemnités journalières (IJ) « maladie » : sont renforcées les obligations en cas d'arrêt maladie et les procédures de contrôles des assurés et des prescripteurs (mise sous entente préalable des gros prescripteurs d'IJ).

En outre, les conditions de représentation des caisses sont renforcées au sein du comité économique des produits de santé (CEPS) et du nouveau conseil d'hospitalisation.

Les caisses nationales d'assurance maladie ont la responsabilité de proposer, avant la fin du premier semestre de chaque année, un **projet d'orientation budgétaire** pour l'année suivante (charges et produits) de leur caisse ainsi que les mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie fixé par le Parlement.

L'évolution des dépenses de l'assurance maladie est soumise à la surveillance d'un **comité d'alerte**. En cas d'alerte, les caisses devront proposer des mesures de redressement.

Les représentants des mutuelles, des institutions de prévoyance et des sociétés d'assurance seront réunis au sein d'une **Union nationale des organismes de protection sociale complémentaire**. Celle-ci rendra un avis sur les décisions prises par l'UNCAM en matière d'admission au remboursement des actes et prestations et de taux de remboursement.

La loi crée la **Haute autorité de santé** qui est chargée de procéder à l'évaluation du service médical rendu, de donner des avis sur la prise en charge des actes et prestations et d'émettre des recommandations sur les bonnes pratiques. Elle reprend aussi les missions de l'ANAES, qui est supprimée.

(3) L'élargissement des recettes de l'assurance maladie

Enfin, la loi vise à accroître les recettes des régimes d'assurance maladie.

Le rendement de la CSG est accru en 2005. La déduction forfaitaire de 5 % pour frais professionnels effectuée sur les revenus d'activité et les allocations de chômage assujetties à la CSG est ramenée à 3 % sur les revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2005. Si le taux de la CSG reste inchangé pour les salariés et les chômeurs, il est porté de 6,2 % à 6,6 % pour les pensions de retraites, les pensions d'invalidité et les allocations de préretraites ; de 7,5 % à 8,2 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement et de 7,5 % à 9,5 % sur les produits du jeu. Depuis le 1^{er} janvier 2005, la **contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)** au taux de 0,13 % fait l'objet d'une contribution additionnelle de 0,03 %.

Enfin, parmi les autres sources de financement figurent la hausse de la taxe sur les dépenses de promotion des dispositifs médicaux et des médicaments ainsi que la revalorisation de la contribution sur le chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques.

En outre, la durée de vie de la CADES est allongée jusqu'à extinction de ses missions, c'est-à-dire le remboursement de la dette sociale.

Par ailleurs, la loi instaure une **aide à l'acquisition d'une complémentaire santé** qui bénéficiera aux assurés dont les ressources se situent au dessus du seuil de la CMU dans la limite de 15 %. Le montant de cette aide sera de 150 euros les assurés de 25 à 60 ans, de 250 euros pour ceux de plus de 60 ans et de 75 euros pour les moins de 25 ans.

(4) L'impact financier de la réforme de l'assurance maladie à la mi-2006

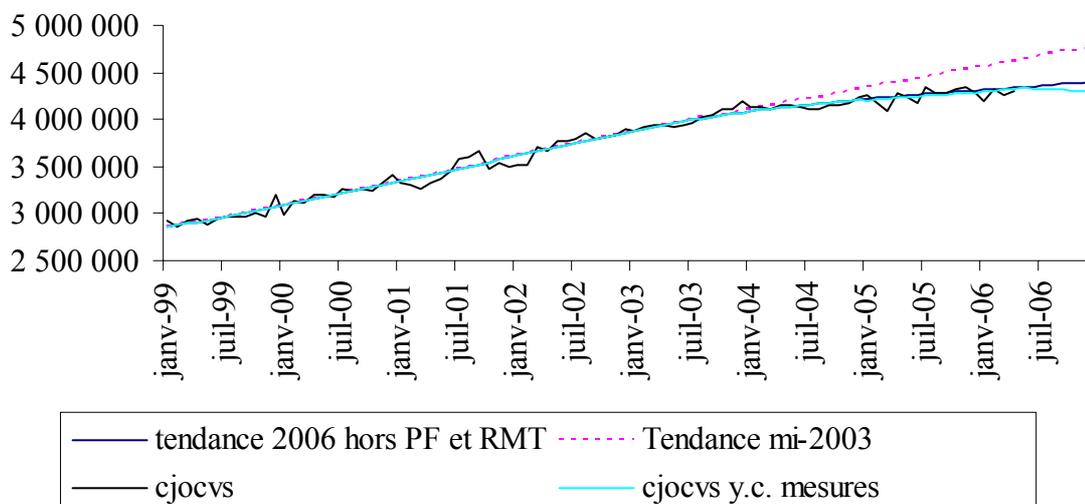
Les effets de la loi de 2004 relative à l'assurance maladie précitée ont été positifs sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie : après des progressions supérieures à 6 % de 2001 à 2004, **l'ONDAM exécuté en 2005 a été, pour la première fois depuis 1997, respecté** avec une évolution prévue de l'ordre de 3,9 %, contre 4,9 % en 2004 et 6,2 % en 2003. Les réalisations de l'ONDAM 2005 sont ainsi conformes aux objectifs fixés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, à 134,9 milliards d'euros.

Pour les soins de ville, la décélération est particulièrement marquée : 3,1 % en 2005 contre 4,4 % en 2004 et 6,2 % en 2003 (à champ constant). Cette progression est la plus faible observée depuis 1997. Les dépenses de soins de ville sont ainsi inférieures en 2005 de près de 430 millions d'euros à l'objectif fixé par la loi de financement pour 2005.

Si l'on compare le rythme tendanciel d'évolution des dépenses de soins de ville à la mi-2003, c'est-à-dire avant la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie, d'une part, avec l'évolution constatée et prévu à la fin de l'année 2006, d'autre part, on observe une **rupture significative de tendance qui représente une moindre dépense de l'ordre de 500 millions d'euros par mois**.

Écart entre l'évolution tendancielle des dépenses de soins de ville constatée à la mi-2003 et l'évolution constatée en 2006

(en milliers d'euros)



* données corrigées des jours ouvrés et des variations saisonnières

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Concernant la branche maladie, **l'année 2005, première année de la réforme, marque une rupture avec les années précédentes, avec une réduction significative du déficit attendu à 8 milliards d'euros contre 11,6 milliards d'euros en 2004, soit une réduction de plus de 30 %**. Sans la réforme, le déficit attendu aurait été de près de 16 milliards d'euros, selon les projections établies par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. En 2006, l'objectif est de ramener le déficit à 6,1 milliards d'euros. A ce stade, lors de sa réunion du 8 juin dernier, la commission des comptes de la sécurité sociale prévoit une légère dégradation du déficit, à 6,3 milliards d'euros.

**Le rendement financier des mesures issues de la réforme de l'assurance maladie
votée en 2004**

- pour 2005, le rendement de la **participation forfaitaire** représente un montant global de plus de **400 millions d'euros**. L'écart avec le montant initialement attendu, soit 700 millions d'euros, s'explique en particulier par diverses exonérations (moins de 18 ans, femmes enceintes de plus de 6 mois, bénéficiaires de la CMU complémentaire ou de l'aide médicale de l'Etat), des impératifs de gestion (si le montant à rembourser est inférieur à 1 euro, la participation forfaitaire n'est pas déduite), ainsi que par des mécanismes de plafonnement ;

- s'agissant de la **maîtrise médicalisée des dépenses de santé**, les projections financières associées à la réforme de l'assurance maladie engagée en 2004 prévoyaient 3,5 milliards d'euros d'économies. A ce titre, la convention nationale signée avec les médecins libéraux en 2005 a permis de réaliser 720 millions d'euros d'économies. L'avenant signé le 3 mars dernier renouvelle cet objectif de maîtrise médicalisée en fixant de nouveaux objectifs (1,4 milliard d'euros sur 2006 et 2007). En outre, l'accélération de la pénétration des médicaments génériques témoigne de l'intérêt de cette démarche de maîtrise médicalisée, avec 560 millions d'euros d'économies en 2005, contre 380 millions d'euros en 2004, soit 180 millions d'euros de plus ;

- des résultats positifs ont également été constatés s'agissant de **l'encadrement des prescriptions d'indemnités journalières**. Après des progressions de 8,7 % en 2001, 10,9 % en 2002 et 6,7 % en 2003, les dépenses d'indemnités journalières du régime général ont reculé de près de 1 % en 2004 et de 1,8 % en 2005. Cela représente une baisse de 4,6 % du nombre de journées d'arrêt de travail. Sur les quatre premiers mois de 2006, leur décélération se poursuit (3,5 %). Par rapport à la période 1998-2002, au cours de laquelle le taux de croissance des dépenses d'indemnités journalières s'élevait en moyenne à 7,9% par an, la décélération observée représente une économie de plus d'1 milliard d'euros en 2005 ;

- dans le domaine du **médicament**, une politique de prix active a été mise en œuvre avec la promotion des médicaments génériques, dont le taux de pénétration devrait atteindre 70 % fin 2006, contre 61% en fin 2005, l'adaptation des prix des médicaments en fonction du cycle de vie des produits, la modification des marges de distribution, ainsi que la gestion des médicaments à l'hôpital, avec notamment l'encadrement des prix des médicaments rétrocédés. L'année 2005 marque ainsi un net ralentissement de la croissance des dépenses avec un taux de 4,8 % pour le régime général contre 6,4 % en 2004 (en date de remboursement). Les mesures engagées en 2005 ont produit un rendement financier de plus de 600 millions d'euros, contre 800 millions d'euros prévus dans le cadre de la réforme. Les baisses de prix sur certains produits génériques et la mise en oeuvre des tarifs forfaitaires de responsabilité ont généré près de 60 millions d'euros de rendement. Des baisses de prix ciblées sur 45 médicaments ont permis

150 millions d'euros d'économies. Enfin, l'encadrement des prix des produits à l'hôpital représente une économie de 210 millions d'euros, tandis que la gestion des tarifs des dispositifs médicaux, en particulier sur les stimulateurs cardiaques et l'oxygénothérapie, a permis une réduction de la dépense de l'ordre de 15 millions d'euros ;

- pour les **personnes en ALD**, la part des médicaments prescrits à 100 % par les médecins généralistes libéraux dans le total des prescriptions aux patients en ALD a diminué de 2,2 points entre décembre 2004 et février 2006, de 75,1 % à 72,9 %. Les efforts engagés se poursuivent en 2006. Un peu moins de 300 spécialités ont ainsi été déremboursées en mars dernier, tandis qu'un taux de remboursement à 15% a été institué pour les veinotoniques, à titre transitoire, parallèlement à une baisse de prix. Le rendement attendu de ces mesures s'élève à près de 450 millions d'euros en année pleine ;

- s'agissant des **établissements de santé**, la réforme prévoit également de mettre en place des accords d'amélioration des pratiques hospitalières représentant 1,6 milliard d'euros d'économies d'ici fin 2007. En 2005, les dépenses des établissements de santé publics et privés ont connu une progression de + 4,2 %, pour atteindre 61,6 milliards d'euros, soit un dépassement de l'objectif de 670 millions d'euros, répartis entre les établissements publics et les cliniques. Afin de compenser la dynamique de la dépense en 2005, une baisse d'1% des tarifs des établissements a été opérée. En 2006, le montant des économies attendues du secteur hospitalier au titre de la participation au redressement des comptes de l'assurance maladie représente 560 millions d'euros ;

- enfin, les économies attendues sur les **frais financiers de la CNAMTS** ont été garanties à hauteur de plus d'1 milliard d'euros du fait des reprises de dettes assurées par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

c) Les apports de la LOLFSS

La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) a profondément modifié le cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale dans un sens qui a été approuvé par votre commission des finances¹.

Les principales modifications introduites par la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale précitée consistent dans le renforcement de la sincérité et de la transparence des équilibres financiers de la sécurité sociale, l'affirmation du principe d'autonomie financière de la sécurité sociale, l'introduction d'une dimension pluriannuelle dans la présentation des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses, enfin, la définition de programmes de qualité et d'efficacité qui devraient permettre, à terme, de mesurer l'efficacité de la dépense publique dans le domaine des finances sociales.

(1) La sincérité et la transparence des équilibres financiers de la sécurité sociale

La nouvelle loi organique prévoit une présentation des recettes et des dépenses par branche permettant de voter des tableaux d'équilibre.

¹ *Rapport pour avis n° 256 (2004-2005) de M. Jean-Jacques Jégou au nom de la commission des finances.*

Cette nouvelle universalité des lois de financement de la sécurité sociale permet le rapprochement des recettes et des dépenses et donc un vote sur les soldes (équilibre ou déséquilibre) branche par branche. Cet élément est essentiel, dans la mesure où il permettra au Parlement d'avoir une vision d'ensemble des finances de la sécurité sociale et de mettre en évidence les équilibres ou les déséquilibres financiers.

En outre, **la loi de financement est élargie**, non seulement aux organismes qui concourent au financement des régimes de base de sécurité sociale, mais aussi à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) par le biais du vote de l'objectif annuel d'amortissement de la dette sociale par la caisse et au Fonds de réserve des retraites (FRR) par le biais de l'approbation chaque année du montant prévisionnel de l'abondement du fonds.

Enfin, la LOLFSS prévoit l'application des principes de sincérité, de régularité et de fidélité des comptes des régimes et organismes pour garantir la bonne appréhension par la représentation nationale de leur patrimoine et de leur situation financière. Ainsi, une mission de **certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général est confiée à la Cour des comptes.**

(2) L'affirmation du principe d'autonomie financière de la sécurité sociale

Calqué sur la rédaction de l'article 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose que l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances, le III de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit que l'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive de la sécurité sociale à une personne morale autre que les organismes gérant un régime obligatoire de base de sécurité sociale ou concourant à leur financement, ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de financement de la sécurité sociale.

En outre, la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit également un monopole des lois de financement sur les mesures dérogeant au principe de compensation par le budget de l'Etat des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette de cotisations ou de contributions sociales.

Enfin, la loi de financement de l'année prévoit un vote sur le montant inscrit en loi de finances au titre de la compensation de ces mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement, montant qui figure dans une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

(3) L'instauration d'une dimension pluriannuelle des lois de financement

Désormais, la structuration en quatre parties de la loi de financement de la sécurité sociale permet de **mettre en perspective les mesures proposées pour l'année à venir.**

En outre, un **cadre pluriannuel des prévisions financières** est institué. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année sera désormais accompagné d'un **rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général ainsi que l'ONDAM pour les quatre années à venir.**

(4) L'introduction d'une démarche de performance

Une des annexes les plus novatrices introduite par la LOLFSS est celle présentant pour les années à venir les **programmes de qualité et d'efficience** relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale : ces programmes comporteront un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints.

Cette démarche, directement inspirée de celle de la LOLF, devrait permettre de mesurer dans le domaine des finances sociales, l'efficacité de la dépense publique. Dans le domaine de l'assurance maladie par exemple, trois types d'indicateurs pourront être définis : un indicateur d'accessibilité des soins, un indicateur de qualité des soins et enfin un indicateur de « soutenabilité » du système de soins.

*

Ainsi, il faut se féliciter de l'amélioration du cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale. Toutefois, votre rapporteur général ne peut que souligner la différence irréductible, en termes de degré de contrainte, entre une loi de financement et une loi de finances dans la mesure où seule la loi de finances constitue un acte de prévision et d'autorisation sur un ensemble de recettes et de dépenses, qui a pour effet de limiter les pouvoirs des autorités chargées de son exécution.

La portée du vote du Parlement sur les objectifs de dépenses n'est pas, en tant que telle, renforcée par la LOLFSS. **La question qui continue à se poser est celle de la crédibilité de l'autorité du vote du Parlement. Celui-ci voit finalement son rôle accru davantage par la transparence qui renforcera le degré de contrainte politique pesant sur le système de sécurité sociale, que par la contrainte juridique découlant de l'approbation d'objectifs de dépenses ou de prévisions de recettes.**

d) Une amélioration limitée du solde du régime général

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) du 8 juin 2006 confirme la légère amélioration globale du solde du régime général qui s'établit en 2005 à - 11,6 milliards d'euros contre - 11,9 milliards d'euros en 2004. En outre, selon les prévisions de la CCSS, le déficit du régime général serait ramené à 10,3 milliards d'euros en 2006, alors que la loi de financement de la sécurité sociale prévoyait un déficit du régime

général de 8,9 milliards d'euros en 2006. Cette révision à la hausse de 1,4 milliard d'euros porte essentiellement sur la branche retraite dont la prévision de déficit est relevée de 800 millions d'euros.

Evolution du solde du régime général de la sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse
(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Régime général	- 10,2	- 11,9	-11,6	- 10,3
dont branche maladie	- 11,1	- 11,6	- 8,0	- 6,3
dont branche accidents du travail	- 0,5	- 0,2	- 0,4	- 0,2
dont branche vieillesse	0,9	0,3	- 1,9	- 2,2
dont branche famille	0,4	- 0,4	- 1,3	- 1,5
Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	- 0,9	- 0,6	- 2	- 1,3
Total (régime général et FSV)	- 11,9	- 12,2	- 13,6	- 11,6

Source: commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2006)

Cette amélioration limitée du solde global du régime général est le résultat d'évolutions divergentes entre les branches, caractérisé, d'un côté, par un redressement significatif du solde de l'assurance maladie qui s'établirait à - 6,3 milliards d'euros en 2006, soit une réduction de l'ordre de 5 milliards d'euros en deux ans, et de l'autre, par une nette dégradation, en 2006, des soldes de la branche famille (- 1,5 milliard d'euros) et de la branche vieillesse (- 2,2 milliards d'euros). Ainsi que le souligne le rapport précité de la CCSS du 8 juin 2006, « pour les deux branches réunies, la dégradation est de 3,6 milliards d'euros entre 2004 et 2006, ce qui représente les deux tiers de la réduction du déficit de l'assurance maladie sur la période. La résultante de ces évolutions est une amélioration limitée du solde du régime général ».

De plus, il faut rappeler que la réduction du déficit du régime général prévue pour 2006 est fragile du fait qu'elle intègre l'incidence exceptionnelle, sur la seule année 2006, de la modification des modalités de taxation des plans d'épargne logement (PEL), pour un montant de l'ordre de 2 milliards d'euros dont la plus grande part sera perçue une fois pour toutes en 2006.

Si l'on rentre dans le détail des différentes branches du régime général de la sécurité sociale, on remarque que **la réduction du déficit de l'assurance maladie entre 2005 et 2006 repose à la fois sur un apport substantiel de recettes et sur le ralentissement des dépenses, notamment celles des soins de ville.**

Pour la première fois depuis 1997, l'ONDAM a été respecté en 2005. Ce résultat d'ensemble recouvre un dépassement important des versements de l'assurance maladie aux établissements de santé (+ 700 millions d'euros par rapport à l'objectif initial). En revanche, les dépenses ont été inférieures aux prévisions pour les soins de ville (- 430 millions d'euros) et le secteur médico-social (- 190 millions d'euros). Les taux d'augmentation par rapport à 2004 sont de 3,1 % pour les soins de ville, de 4,3 % pour les établissements sanitaires et de 7,2 % pour le médico-social.

Les dépenses d'assurance maladie en 2005

(en milliards d'euros)

	Montant 2005)	Ecart par rapport à l'objectif	Variation par rapport à l'année précédente (en %)		
			2003	2004	2005
Soins de ville	62,2	- 0,43	6,2	4,3	3,1
Etablissements sanitaires	61,6	0,7	5,5	4,6	4,3
Médico-social	10,7	- 0,19	9	9	7,2
Autres	0,4	0,01			
Total des dépenses du champ de l'ONDAM	135	0,70	6,4	4,9	3,9

Source: Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie (avis n° 2 sur le respect de l'ONDAM pour 2006 – 31 mai 2006)

L'objectif d'évolution des dépenses d'assurance maladie fixé pour 2006 correspond à une nouvelle inflexion des dépenses portant principalement sur le médicament et impliquant un effort accru d'économie dans les établissements de santé. Même si son évolution est modérée en début d'année, **la consommation de soins de ville pourrait, en l'absence de mesures correctrices, excéder d'environ 600 millions d'euros le montant prévu dans l'objectif pour 2006¹**, alors que, dans le domaine hospitalier, les économies intégrées dans l'ONDAM ne semblent pas encore entièrement mises en oeuvre. Cette hypothèse émise par le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie dans son avis du 31 mai 2006 correspond à une augmentation des dépenses d'assurance maladie de 2,7 % en 2006 sur le champ de l'ONDAM.

S'agissant des autres branches du régime général, **le déficit de la branche vieillesse pourrait atteindre 2,2 milliards d'euros en 2006**. Son excédent s'était fortement réduit en 2004 tandis qu'en 2005, la branche a enregistré, pour la première fois depuis 1998, un déficit de l'ordre de 1,9 milliard d'euros. Cette dégradation est due pour l'essentiel à l'accélération de la croissance des prestations (5,8 % en 2005) qui résulte de la **montée en charge des retraites anticipées**. Le coût de cette mesure est en effet estimé à 1,35 milliard d'euros en 2005. Toutefois, en 2006, la croissance des prestations de retraite ralentirait (+ 4,8 %), les effets du choc démographique lié à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom ayant été

¹ Dans le domaine du médicament, certaines des dispositions envisagées lors de la construction de l'ONDAM ont été abandonnées (TFR généralisé) ou ont vu leur application différée. C'est le cas des baisses de prix, différenciées par classe de médicaments, et des remboursements de médicaments à service médical rendu insuffisant, intervenus respectivement au 1^{er} février et au 1^{er} mars (au lieu du 1^{er} janvier). Ces abandons ou retards ont pour effet de réduire d'environ 500 millions d'euros les économies prévues sur le médicament en 2006. C'est donc dans le domaine du médicament que le risque de dépassement de l'objectif (ambitieux) fixé pour 2006 est le plus grand. Les autres composantes des soins de ville semblent à peu près en ligne avec l'objectif.

anticipés par le départ au cours des deux dernières années de salariés âgés de 58 ou 59 ans.

Enfin, **la branche famille**, qui dégagait des excédents importants au début de la décennie, **connaît des déficits croissants depuis 2004**. La dégradation de son solde a été forte en 2004 et 2005 du fait du décalage entre la croissance rapide des charges (montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant, la PAJE, dont le coût avait été sous-estimé, prestations légales, action sociale, aides au logement) et celle, très modérée, des produits. La progression des charges serait un peu moins rapide en 2006 (+ 3,8 %) grâce à un ralentissement des transferts et des aides au logement mais elle resterait supérieure à celle des produits. **Le déficit de la branche famille atteindrait 1,5 milliard d'euros en 2006.**

Pour conclure, on peut s'en reporter à l'avant-propos du secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale dans le rapport précité du 8 juin 2006, selon lequel, malgré l'amélioration du solde global du régime général, *« les résultats de 2005 et 2006 montrent que le régime général n'est pas sur la trajectoire du rééquilibrage rapide puis de constitution d'excédents, qui permettrait de compenser les déficits accumulés et prévisibles dans ses trois branches au-delà de la dernière reprise de dette prévue pour l'assurance maladie à la fin de 2006 par la loi de réforme de 2004 (un maximum de 6,7 milliards d'euros compte tenu du montant repris par la CADES en 2005) ».*

e) La situation inquiétante de certains organismes de sécurité sociale

(1) Le déficit récurrent du FFIPSA

Au 31 décembre 2004, date de la fermeture comptable du BAPSA le déficit cumulé était de 3,2 milliards d'euros. Le FFIPSA qui s'est substitué au BAPSA, a enregistré dans son bilan d'ouverture, comme une dette, le déficit cumulé imputable au BAPSA. Cette somme de 3,2 milliards d'euros a donné lieu en loi de finances rectificative pour 2005 à une **reprise de dette par l'Etat à hauteur de 2,5 milliards d'euros**. Pour ce qui concerne les 700 millions d'euros restant, l'agent comptable du FFIPSA a passé dans ses écritures un produit à percevoir sur l'Etat à hauteur de ce montant.

Compte tenu de la reprise de dette à hauteur de 2,5 milliards d'euros et de la provision passée pour 700 millions d'euros, le bilan de clôture du BAPSA est donc comptablement équilibré. Toutefois, conformément aux nouvelles règles de comptabilité de l'Etat résultant de l'application de la LOLF, cette somme doit par ailleurs figurer dans les comptes de l'Etat comme charge à payer. Cette somme n'ayant pas été versée et n'ayant pas fait l'objet d'une reprise de dette pèse donc sur la trésorerie du FFIPSA.

Les prévisions de déficit d'exécution de cet organisme pour 2005 et 2006 font état d'une situation financière particulièrement dégradée.

Ainsi, l'année 2005, premier exercice comptable du FFIPSA, s'est clos avec un déficit de 1,4 milliard d'euros.

Les prévisions financières 2006 du FFIPSA devraient se situer à hauteur de leur niveau initialement prévu, soit un solde négatif de 1,8 milliard d'euros. Ce niveau de déficit présente la particularité de ne se dégrader que très faiblement d'année en année. Les dépenses du régime des exploitants agricoles, tant en vieillesse qu'en assurance maladie évoluent très modérément, contrairement à celles des autres régimes de sécurité sociale. Ceci s'explique par la structure démographique de sa population.

Globalement, partant d'une situation originelle, au 1^{er} janvier 2005, qui est comptablement équilibrée, le déficit cumulé au 31 décembre 2006 atteindrait donc 3,2 milliards d'euros. Cette somme figurera en report à nouveau négatif dans les comptes du FFIPSA au 1^{er} janvier 2007.

En outre, les projections tendanciennes du FFIPSA figurant le rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale de l'agriculture et de l'inspection générale des finances, sur le financement du régime de protection sociale des non salariés agricoles, datant du mois de mai 2005, font état d'une augmentation du besoin de financement¹ du régime de protection sociale des non salariés agricoles de 4,33 % par an sur les dix dernières années.

Ce rapport d'inspection prévoit que, sur les dix années à venir, le besoin de financement du régime devrait augmenter à un rythme se situant entre 0,8 % et 2,2 % par an, selon les hypothèses retenues. Ainsi, en 2014, le besoin de financement du régime se situerait entre 7,2 et 8,2 milliards d'euros. A titre de comparaison, ce besoin de financement s'est élevé à près de 6,8 milliards d'euros en 2005.

Enfin, le rapport d'inspection note qu'à niveau de taxes affectées constant, le déséquilibre financier du régime serait de l'ordre de 2,1 à 3,1 milliards d'euros en 2014, en fonction des hypothèses retenues de croissance annuelle du besoin de financement du régime.

¹ La notion de besoin de financement exprime le montant des recettes externes spécifiques nécessaires pour équilibrer le régime et doit donc être différenciée de la notion de déficit d'exécution du régime.

L'équilibre financier du FFIPSA sur la période 2005-2014, à niveau de taxe affecté constant

(en millions d'euros et en pourcentage)

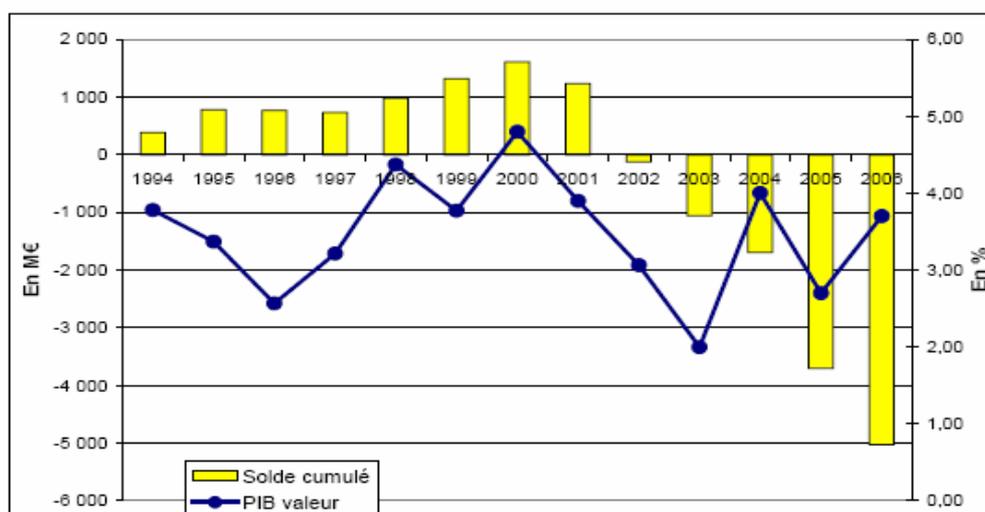
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Croissance annuelle
Besoin de financement	6.743	6.858	6.959	6.997	7.054	7.092	7.130	7.168	7.206	7.244	0,80 %
Total des taxes affectées	5.105	5.105	5.105	5.105	5.105	5.105	5.105	5.105	5.105	5.105	
Solde net négatif	1.638	1.753	1.854	1.892	1.949	19.87	2.025	2.063	2.101	2.139	3 %
Solde net / dépenses totales du régime	10,7 %	11,5 %	12,3 %	12,6 %	13,1 %	13,4 %	13,8 %	14,1 %	14,5 %	14,8 %	

Source : rapport d'inspection conjoint sur le financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles (mai 2005)

(2) Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) en déséquilibre structurel

Le Fonds de solidarité vieillesse se trouve aujourd'hui dans une situation très difficile, comme le montre le graphique qui suit :

Solde cumulé du FSV



Source : commission des comptes de la sécurité sociale

D'après les dernières prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2006, le déficit du FSV devrait connaître une diminution en 2006, pour s'établir à 1,34 milliard d'euros, après 2 milliards d'euros en 2005, notamment grâce à la progression des recettes de CSG sur les

revenus du capital due à l'anticipation de la perception des prélèvements sociaux sur les plans d'épargne-logement.

La situation du FSV est préoccupante et soulève à la fois un problème de traitement des flux et un problème de traitement du stock du déficit. **Dans la situation actuelle, les recettes du FSV ne lui permettent en effet plus d'assumer ses missions dans de saines conditions financières.** En outre, à supposer que l'on parvienne à dégager des recettes supplémentaires au profit du FSV, 5 milliards d'euros de déficit cumulé devront encore être résorbés. Il faut préciser que la situation du FSV est dépendante de la conjoncture économique, et en particulier de l'évolution du chômage. Toutefois, les projections annexées à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoyaient le maintien d'une situation déficitaire au moins jusqu'en 2009. Nos collègues Alain Vasselle et Bernard Cazeau estiment que son déficit cumulé s'élèvera à cette date à 8,2 milliards d'euros, soit un montant représentant plus de la moitié des recettes prévues¹.

(3) La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) déjà « dans le rouge »

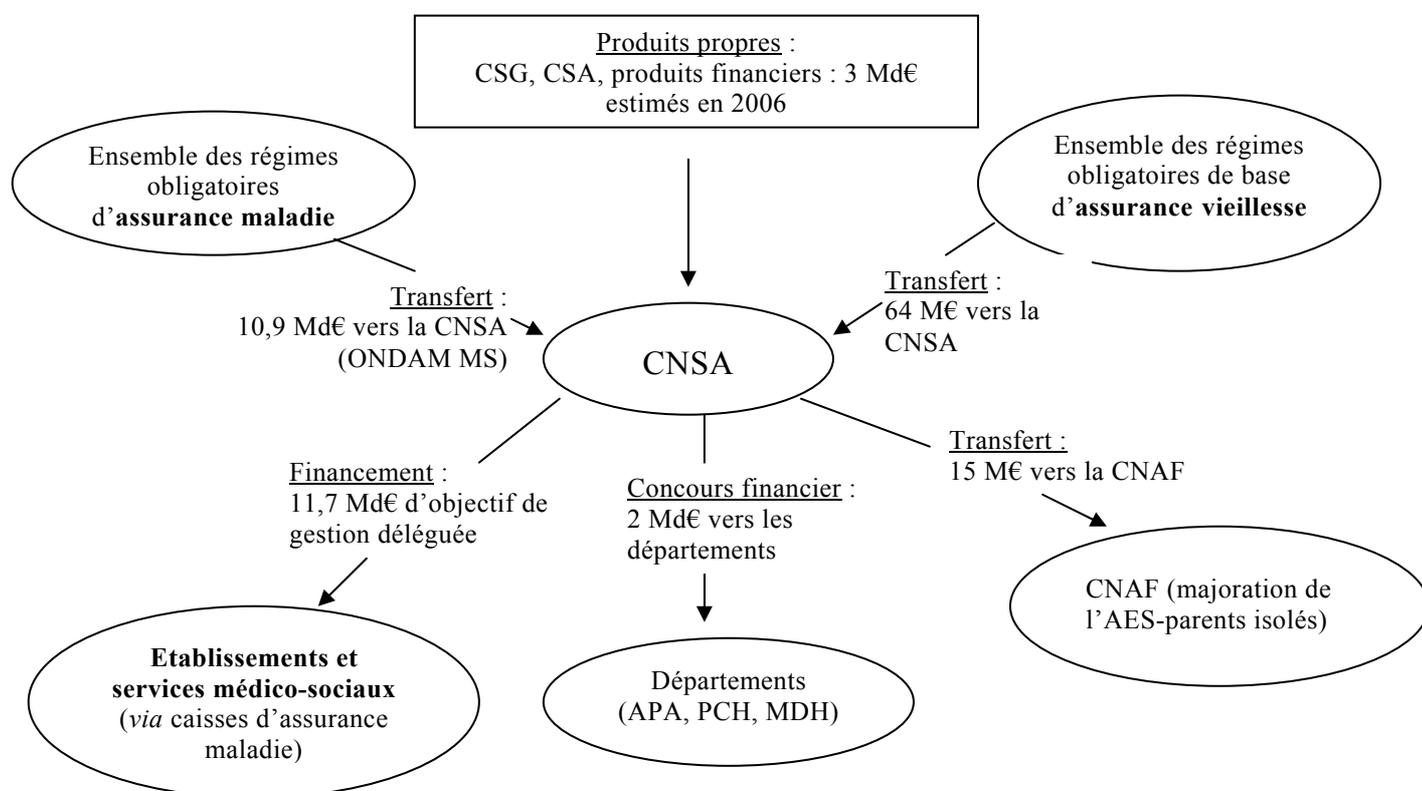
La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), a été créée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Sa mission consiste à **rassembler en un lieu unique des moyens mobilisables par l'Etat et les organismes de sécurité sociale pour prendre en charge la perte d'autonomie et une partie des dépenses de soins des personnes âgées et des personnes handicapées.**

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a défini les missions définitives de la caisse qui devra notamment, à partir du 1^{er} janvier 2006, assurer la répartition équitable sur le territoire national du montant des dépenses des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées financés par l'assurance maladie. La CNSA, qui était en 2005 un organisme concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, change de nature en 2006 pour devenir un organisme qui reçoit des concours de ces mêmes organismes. Le schéma qui suit retrace les circuits financiers relatifs à la CNSA en 2006.

¹ Alain Vasselle et Bernard Cazeau, « La dette sociale : mieux la connaître pour mieux l'affronter », rapport d'information n° 345 (2005-2006) fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (NECSS).

Circuits financiers autour de la CNSA en 2006



Source : commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2005

Note : APA : allocation personnalisée d'autonomie, PCH : prestation de compensation du handicap, MDH : maisons départementales du handicap ; ONDAM MS : ONDAM médico-social

Alors que les projections réalisées en septembre prévoyaient une situation excédentaire de la CNSA en 2006, les dernières projections réalisées par la commission des comptes de la sécurité sociale en juin 2006 font apparaître que **la caisse devrait connaître un déficit de 270 millions d'euros en 2006**, entamant ainsi la résorption des réserves accumulées au 31 décembre 2005, comme le montre le tableau qui suit.

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale indique que « *cette prévision est très fragile, compte tenu à la fois des incertitudes liées à la montée en charge de la prestation de compensation du handicap et des écarts à l'objectif traditionnellement constatés sur établissements et services médico-sociaux, liés au calendrier de réalisation effective des mesures nouvelles* ». **Votre rapporteur général estime toutefois qu'elle doit être suivie avec une attention particulière, compte tenu des masses financières en jeu et du risque de dérive de ces dépenses.**

Evolution du compte simplifié de la CNSA entre 2004 et 2006

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Charges	1 083,8	2 438,0	14 438,2
A - Charges de gestion technique	1 074,3	2 428,0	14 423,8
B - Charges de gestion courante	0,0	10,0	14,4
C - Charges exceptionnelles	9,5	0,0	0,0
Produits	1 486,9	2 965,6	14 167,8
A- Produits de gestion technique	1 476,5	2 953,4	14 167,8
Contribution des régimes maladie à la CNSA	0,0	0,0	11 034,0
CSG	522,7	939,7	988,7
Contribution solidarité autonomie 0,3% (CSA)	910,8	1 948,7	2 071,6
B - Produits de gestion courante	0,0	4,5	0,0
C - Produits exceptionnels	10,4	7,7	0,0
Résultat net	403,1	527,6	-270,4
Résultat cumulé	4,3	531,9	261,5

Source: d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2006

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉMARCHE GLOBALE

1. Les « sept piliers de la sagesse budgétaire » selon votre commission des finances : des préconisations proches de celles du rapport Pébereau

Six mois avant le rapport Pébereau, votre commission des finances avait publié sa « doctrine » en matière d'assainissement des finances publiques, synthétisée par sept principes – dénommés « piliers de la sagesse budgétaire » – dans un rapport d'information¹ de son rapporteur général, publié dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour 2006.

a) Une divergence en matière de cible de solde public à court terme

La principale divergence entre votre commission des finances et la « commission Pébereau » concerne l'**objectif de solde public** à court terme.

Selon le rapport Pébereau, l'Etat et les administrations de sécurité sociale doivent « *revenir à l'équilibre en cinq ans au maximum* », c'est-à-dire en 2010. Si l'on suppose que les collectivités territoriales sont également à l'équilibre, cela correspond à un **équilibre global** des administrations publiques en 2010.

Une telle suppression totale, à cet horizon, du déficit public, paraît peu réaliste, car **elle suppose des efforts peu vraisemblables, quelles que soient les conditions politiques.**

¹ « Les sept piliers de la sagesse budgétaire », rapport d'information n° 444 (2004-2005).

Par ailleurs, un équilibre permanent des finances publiques entraînerait **une quasi-disparition de la dette publique**, qui passerait de 66,6 % du PIB en 2005 à environ 10 % du PIB en 2050. Une telle évolution pourrait avoir des conséquences dommageables pour les marchés obligataires.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose de se fixer comme objectif de ramener à court terme le déficit public à **1 % du PIB**. En effet, il s'agit du déficit public permettant d'atteindre, en 20 ans, un niveau d'endettement public de 40 % du PIB, jugé souhaitable par votre commission des finances, ainsi que par le gouvernement¹.

Le tableau ci-après indique à quels taux d'endettement public aboutissent différents déficits publics.

Part de la dette publique dans le PIB, selon différents scénarios de solde public

(en points de PIB)

	Au bout de 20 ans	Au bout de 50 ans
Déficit public de 6 %	114,6	139,6
Déficit public de 5 %	100,2	117,7
Déficit public de 4 %	85,8	95,8
Déficit public de 3 %	71,4	73,9
Déficit public de 2 %	57,0	52,1
Déficit public de 1 %	42,6	30,2
Equilibre public	28,2	8,3

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

Source : commission des finances

Dans les développements ci-après, on s'efforcera de dégager quelques pistes pour ramener le déficit public à **1 % du PIB dans 5 ans**, c'est-à-dire en 2011, afin de conduire une stratégie nationale de désendettement aboutissant à un endettement beaucoup plus soutenable que celui d'aujourd'hui : 40 % du PIB en 2030.

b) Des moyens préconisés pour réduire le déficit public tout à fait similaires

Le tableau ci-après permet de comparer les moyens préconisés par le rapport d'information précité de votre rapporteur général et par celui de la « commission Pébereau » pour réduire le déficit public.

¹ Rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2006.

Comparaison des propositions de votre commission des finances et des préconisations du rapport Pébereau

	Propositions faites par votre rapporteur général dans son rapport d'information sur « les sept piliers de la sagesse budgétaire » (juin 2005) (1)	Les préconisations du rapport Pébereau (décembre 2005)
Le mode de réduction du déficit public	Réduire les dépenses et le cas échéant augmenter les recettes	Diminution des dépenses uniquement (stabilisation en valeur)
L'interdiction de mesures aggravant le déficit	S'interdire tout allégement fiscal non compensé et toute augmentation structurelle de dépenses non gagées	En cas d'annonce d'une nouvelle dépense, préciser la ou les dépenses qui sont supprimées en contrepartie pour le même montant. Ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre.
Propositions relatives aux recettes	<i>Définir a priori des règles d'affectation des surplus</i>	Affecter intégralement les recettes exceptionnelles au désendettement, sous réserve des dotations au Fonds de réserve des retraites (FRR).
Mieux concentrer les moyens	-	Pour renforcer notre croissance potentielle, concentrer les moyens publics au lieu de les disperser, particulièrement dans les domaines des politiques de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Faire vraiment le choix de la cohésion sociale, c'est-à-dire accepter de concentrer les moyens beaucoup plus qu'aujourd'hui sur les situations et les risques jugés essentiels.
Les finances de l'Etat	Appliquer une démarche de précaution dans la construction du budget. Se fixer des règles comptables claires en exécution budgétaire. <i>Maîtriser les reports</i> <i>Réduire des effectifs</i> <i>Arbitrer les recettes avant les dépenses</i> <i>Prendre pour référence la « règle d'or »</i> <i>Evoluer vers le « zéro valeur »</i> <i>Instituer systématiquement des réserves de précaution</i>	Simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes. Utiliser dès aujourd'hui au maximum l'opportunité des départs à la retraite pour supprimer les sureffectifs. Lever tous les obstacles à la mobilité des agents. Fixer une part significative de la rémunération des gestionnaires en fonction de la qualité de leur gestion et du respect de leurs objectifs.
Les comptes sociaux	<i>Assurer l'équilibre de la CNAVTS à l'horizon 2020</i> <i>Réformer l'assurance maladie</i>	Poursuivre la réforme des retraites en 2008 Garantir le retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2009 en prévoyant chaque année comment seront rééquilibrés les comptes en cas de non-respect du

	Propositions faites par votre rapporteur général dans son rapport d'information sur « les sept piliers de la sagesse budgétaire » (juin 2005) (1)	Les préconisations du rapport Pébereau (décembre 2005)
		<p>calendrier de retour à l'équilibre prévu par la LFSS 2006.</p> <p>À partir de 2009, garantir l'absence d'endettement de l'assurance maladie par l'utilisation de trois instruments :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'obligation de vote à l'équilibre ; – le retour automatique à l'équilibre d'une année sur l'autre ; – la création d'un fonds de préservation de l'équilibre. <p>Garantir l'équilibre de l'assurance chômage en proposant aux partenaires sociaux un examen annuel de l'application des conventions et en utilisant le fonds de régulation une fois l'équilibre retrouvé.</p>
Les finances locales	-	<p>Durant la phase de retour à l'équilibre, stabiliser les dotations de l'État aux collectivités territoriales en euros courants.</p> <p>Assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses.</p>
Le rôle du Parlement	<p>Renforcer du rôle du Parlement, par le recentrage du débat d'orientation budgétaire (DOB) sur la mise en œuvre des engagements européens de la France, et par l'organisation de débats sur les actes communautaires relatifs à la politique budgétaire de la France.</p> <p><i>Améliorer l'information du Parlement</i></p>	<p>Consacrer deux fois plus de temps dans le calendrier parlementaire à l'analyse des résultats qu'au vote du budget.</p>
Autres propositions	<p>Adopter une approche patrimoniale dans la gestion des finances publiques.</p> <p><i>Réformer Eurostat</i></p>	<p>Mettre en place sous l'autorité du Premier ministre un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale afin de les avoir très largement réorientées d'ici trois ans.</p> <p>Evaluer sous trois ans l'efficacité des réglementations publiques, pour assurer leur cohérence avec les dépenses publiques.</p>

Dans un souci de lisibilité, votre rapporteur général s'était limité à sept recommandations, contre vingt pour le rapport Pébereau. Les principales préconisations figurant dans le rapport d'information, mais non reprises parmi ces sept recommandations, sont indiquées en italiques.

(1) « Les sept piliers de la sagesse budgétaire », rapport d'information n° 444 (2004-2005)

Globalement, **les orientations proposées par les deux rapports sont très proches.**

Si l'on excepte les divergences indiquées ci-avant au sujet de l'objectif de solde public à court terme, la principale différence est que, **si le rapport Pébereau considère que le retour à l'équilibre passe par la seule maîtrise des dépenses publiques, votre commission des finances**, qui juge cette stratégie inutilement « vertueuse », **estime que l'on doit plutôt combiner les deux approches par les dépenses et par les recettes.**

Les autres différences ne traduisent aucune divergence réelle.

2. La bonne gouvernance des finances publiques selon la Cour des comptes

La Cour des comptes se félicite, à juste titre, d'un certain nombre d'initiatives prises en 2005 en vue d'améliorer « *la lisibilité du pilotage* » du budget, tout en considérant, non sans raison, que cette lisibilité reste à « *améliorer* ».

Elle insiste, non seulement sur la nécessité d'introduire à nouveau dans le projet de loi de finances pour 2007, un article prévoyant que les éventuels surplus inattendus de recettes sont intégralement affectés à la réduction du déficit budgétaire, mais encore sur celle de parvenir à une meilleure prévisibilité de la régulation budgétaire, conformément à l'article 51 modifié de la LOLF. Elle relève, à cet égard, que certains ministères se contentent d'appliquer des réductions linéaires de crédits, y compris sur des dépenses inéluctables, afin que les moyens effectivement nécessaires soient débloqués en fin d'exercice.

La Cour des comptes met également l'accent sur la nécessité d'une plus grande transparence dans les prévisions de recettes. Mais, ce qui semble le plus important, c'est son souhait de voir mieux définie la norme de dépenses.

La norme « zéro volume » a joué un rôle fondamental dans les progrès de la maîtrise des dépenses publiques, mais la Cour souligne, à juste titre, que si ces résultats ont été de moindre ampleur que prévu, c'est parce que des dépenses ont été réalisées par d'autres moyens et transférées sur d'autres agents.

Votre commission des finances approuve la Cour des comptes lorsqu'elle estime nécessaire de tenir compte de la dépense fiscale, en particulier lorsque sa part est déterminante dans certaines politiques publiques comme le logement. Dans le cas d'espèce, les dépenses fiscales (8 milliards d'euros en 2006) sont supérieures aux crédits budgétaires (1,2 milliard d'euros la même année). Elle relève en particulier avec intérêt qu'il « *devrait être*

envisagé que les dépenses fiscales ne puissent être créées à l'avenir que dans le cadre d'une loi de finances¹ ».

3. Le repérage des leviers du changement et le balisage de l'avenir

Sur le fond des politiques, votre commission des finances a souhaité, en cette fin de législature, insister sur la nécessité de développer une approche globale de la maîtrise de la dépense publique. La « politique du rabot » a montré ses limites, tout simplement parce qu'il n'est pas possible de réduire significativement la dépense en faisant l'économie de réformes de structures.

Trois chantiers ont paru pouvoir être ouverts dans un premier temps : la politique de la fonction publique, la réforme de l'Etat comme prolongement naturel de la LOLF, et enfin l'évaluation systématique des dépenses d'intervention.

Votre commission des finances a voulu alimenter la réflexion à ces trois niveaux en constituant, pour reprendre une formule à la mode, une sorte de « boîte à outils » des mesures envisageables pour faire autre chose que de rogner à la marge les dépenses publiques.

Comme le souligne M. Michel Pébereau dans son rapport précité, elle considère que l'on ne saisira pas l'occasion historique résultant des départs à la retraite massifs des générations du baby boom, **sans de profondes réformes de la gestion des ressources humaines de la fonction publique.**

En premier lieu, il convient de réfléchir à la façon **de lever les obstacles à la mobilité des agents**, à commencer par la **multiplicité des corps de fonctionnaires** dont le nombre doit être significativement réduit. Une autre piste consiste à augmenter la part de la rémunération des fonctionnaires fondée sur le mérite. Enfin, de façon audacieuse, votre commission des finances s'est demandé dans quelle mesure il n'était pas possible de prévoir, ponctuellement, des mécanismes de dégageant des cadres de nature à permettre une meilleure respiration des différents cadres et une promotion accélérée.

A un deuxième niveau, il est clair que l'on n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la LOLF en matière de réforme de l'administration². Votre commission des finances appuie la démarche du ministère du budget et de la réforme de l'Etat en la matière, tout en insistant sur la nécessité de la fonder, autant que possible, sur un diagnostic partagé avec des partenaires sociaux. A cet égard, il convient de se demander s'il ne faudrait pas **revoir les modalités du dialogue dans la fonction publique** en prévoyant plus que cela n'existe jusqu'à présent la possibilité d'accords sectoriels.

¹ *Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire. Juin 2006 page 85.*

² *Sénat, rapport d'information n° 312 (2005-2006) : « La première discussion budgétaire « en mode LOLF » : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement ».*

Enfin, comme la Cour des comptes, **votre commission des finances s'inquiète de la place de plus en plus importante des dépenses d'intervention** : celles-ci constituent 52,8 % des dépenses des administrations publiques dans leur ensemble en 2005 contre 46,9 % en 1995. Ces chiffres seront à corriger pour tenir compte de la débudgétisation des exonérations de cotisations sociales, ainsi que, par ailleurs, les dépenses consécutives aux moins-values de recettes de la prime pour l'emploi.

CHAPITRE DEUX : UN CAP CLAIR POUR NOS FINANCES PUBLIQUES : RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC À 1 % DU PIB DANS 5 ANS ET LA DETTE PUBLIQUE À 40 % DU PIB EN 2030

Au moment où l'on s'engage, d'une certaine manière, dans la « dernière ligne droite » de la législature et où il faut songer au « passage de témoin », il a paru légitime et, en tout état de cause, **pédagogique de chercher à définir un objectif raisonnable** susceptible de remettre le pays sur les rails, et à procéder à un **balayage des différents moyens d'y parvenir** en s'appuyant sur l'image très parlante de la « **boîte à outils** ».

S'agissant de l'objectif de nature à **desserrer l'étau de la dette**, il a paru **cohérent de chercher à ramener le déficit public à 1 % du PIB en cinq ans. Il s'agit du point de passage obligé pour ramener l'endettement public à 40 % du PIB en 2030**, et éviter, ainsi, que la charge de la dette n'obère trop les marges de manœuvre budgétaires.

Il faut donc noter que **l'objectif de votre rapporteur général, s'il paraît moins volontariste que le programme de désendettement du gouvernement, qui ramènerait les finances publiques à l'équilibre en 2010, a le mérite du réalisme.**

Faisant peser l'effort, en majorité, sur la dépense, tout en considérant comme difficilement évitable de faire porter une part du programme de désendettement sur les recettes, l'objectif présenté par votre rapporteur général présente l'avantage d'éviter de graves déconvenues, conduisant, soit à remiser le programme de désendettement du gouvernement dans les oubliettes de l'histoire des finances publiques, soit à prévoir des hausses d'impôts difficilement soutenables pour l'économie française.

Pour trouver les **quelque quarante milliards d'euros d'économies**¹ auxquelles correspond l'objectif de votre commission des finances par rapport à un scénario reflétant la tendance observée entre 1994 et 2005, votre rapporteur général a procédé à un **inventaire des marges de manœuvre possibles** tant dans les sphères des finances de l'Etat que des finances sociales, étant noté qu'il est irréaliste que les collectivités territoriales dégagent sur longue période un excédent structurel.

Pour l'Etat, une norme de stabilisation de la masse salariale, posée au sein d'une norme de dépense plus globale, s'impose désormais.

¹ *Correspondant à 30 milliards d'euros d'économies de mesures nouvelles, si l'on suppose que la réforme de la sécurité sociale réalisée par la présente législature permettra, en l'absence de nouvelles réformes, de porter le taux de croissance en volume des dépenses des administrations de sécurité sociale de 2,5 % par an de 1994 à 2005 à 2 % par an de 2007 à 2011.*

S'il a semblé naturel à votre commission des finances, s'agissant d'un débat commun, de traiter conjointement des finances de l'Etat et des administrations de sécurité sociale dans le cadre d'une **vision consolidée**, il n'en subsiste pas moins une certaine dissymétrie entre les propositions qu'elle est amenée à faire. Contrairement à celui relatif aux finances de l'Etat, **l'inventaire des postes d'économies en matière sociale comporte des mesures substantielles mentionnées pour mémoire**, telles celles relatives à l'organisation des structures hospitalières mais dont l'évaluation sort de son champ naturel de compétences, voire qui, du point de vue de votre rapporteur général, posent des problèmes de fond pour l'économie du secteur de la santé. En revanche, il est toute une série d'autres mesures, comme celles relatives aux allègements de charges ou au partage du financement entre prélèvements obligatoires et contributions individuelles, pour lesquelles votre commission des finances estime que la question doit être posée dans le cadre du présent rapport.

En tout état de cause, il est apparu important de souligner, sur le plan des principes, la nécessité de **restaurer des mécanismes régulateurs** et d'amener la collectivité nationale à réfléchir sur **le partage entre dépenses financées par l'impôt et par les assurés sociaux**.

Une des difficultés inhérentes au système actuel, soulignée dans le dernier rapport de l'Institut Montaigne¹ vient de ce que la sécurité sociale *« finance de la même manière des services d'assurance (maladie, chômage), des services en quelque sorte financiers, consistant à investir dans les jeunes générations et à leur demander ensuite de prendre en charge leurs aînés, et des services d'assistance, les seuls à requérir une redistribution des revenus par des prélèvements obligatoires stricto sensu. Ce méli-mélo entre assurance et assistance est la source principale des difficultés de nos protections sociales »*.

Dans cette optique, **chercher à déplacer la frontière entre prélèvements obligatoires et paiement d'une prestation de services marchands**, c'est s'efforcer de trouver quels prélèvements obligatoires, actuellement ressentis comme sans contrepartie, pourraient se voir substituer des achats de services d'autant mieux acceptés qu'ils seraient perçus comme le paiement du prix d'une prestation.

Sans exagérer la portée pratique que l'on peut donner à ce type d'analyse, eu égard à la place de la sécurité sociale et notamment du paritarisme, dans notre mentalité collective, il faut reconnaître qu'il y a une série de clarifications à effectuer notamment entre solidarité et services rendus.

¹ « TVA, CSG, IR, cotisations... Comment financer la protection sociale » par M. Jacques Bichot.

I. UN POINT DE PASSAGE OBLIGÉ : AMÉLIORER LE SOLDE PUBLIC DE 40 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2011

L'objectif retenu par votre commission des finances est de **ramener la dette publique à 40 % du PIB en 20 ans**, ce qui implique d'abaisser préalablement le déficit public à 1 % de PIB.

Pour atteindre cet objectif, il faut qu'**en 2011 les dépenses publiques soient inférieures de 40 milliards d'euros** à ce qu'elles seraient en cas de poursuite des tendances observées de 1994 à 2005 en matière de recettes et de dépenses.

Compte tenu, en particulier, de la récente réforme de l'assurance maladie, la future législature bénéficiera de **l'héritage réformiste de l'actuel gouvernement**, « limitant » les efforts à réaliser à **30 milliards d'euros**.

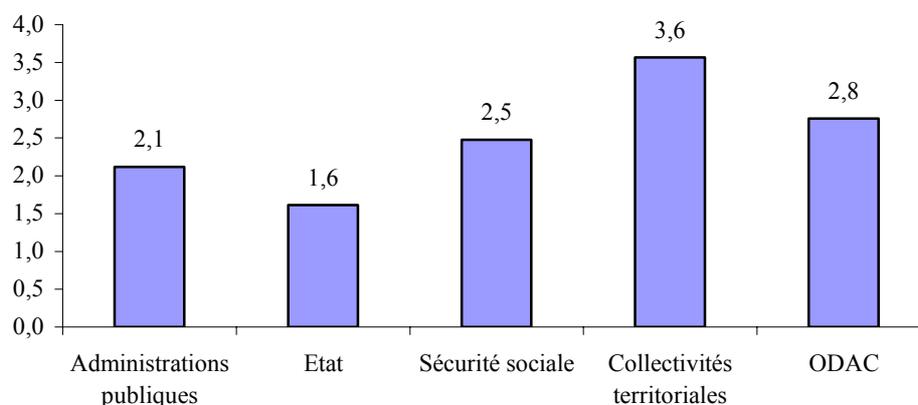
A. SE GARDER TANT DU LAXISME QUE DES DÉCLARATIONS D'INTENTION

1. Une croissance des dépenses des administrations publiques de l'ordre de 2 % par an en volume depuis plus de dix ans

Sur longue période, les dépenses publiques augmentent au même rythme que le PIB, soit un peu plus de 2 % par an en volume, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance moyenne en volume des dépenses des administrations publiques (1994-2005)

(en %)

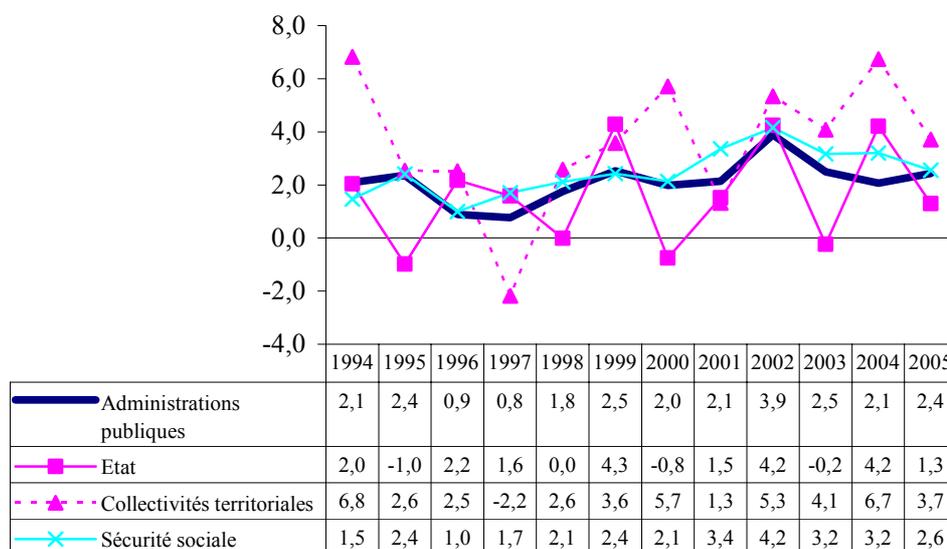


Source : Insee

La publication de programmes de stabilité à partir de 1999 ne s'est accompagnée d'aucune inflexion. Par ailleurs, l'application de la règle du « zéro volume » aux dépenses de l'Etat à partir de 2003 ne s'est pas concrétisée par une moindre croissance des dépenses au sens de la comptabilité nationale, seule pertinente du point de vue du pacte de stabilité, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance en volume des dépenses des administrations publiques

(en %)



Source : Insee

2. Un scénario réaliste : ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2011

Comme cela a été indiqué ci-avant, l'objectif de votre commission des finances est de ramener la dette publique à **40 % du PIB** en 2030, ce qui implique, si l'on souhaite effectuer la consolidation budgétaire nécessaire en 5 ans, de ramener le **déficit public** de 2,9 % du PIB en 2005 à **1 % du PIB** en **2011**.

Ce déficit de 1 % du PIB devrait, bien entendu, **ne pas être accru par la suite** : c'est seulement si le déficit n'augmente pas que la dette publique sera ramenée à 40 % du PIB en 2030. Pour cette raison, l'objectif de déficit public de 1 % du PIB en 2011 s'entend en termes de **déficit structurel, c'est-à-dire hors effets de la conjoncture et corrigé des éventuelles recettes exceptionnelles**. On observe en particulier la lenteur de la réduction du ratio dette publique/PIB. Ainsi, en 2011, la dette publique représenterait toujours 60,5 % du PIB.

Cet objectif, qui peut sembler en retrait par rapport à celui affiché par la programmation du gouvernement, présente par rapport à celle-ci l'avantage du **réalisme**. Comme on l'a indiqué précédemment, les programmations du gouvernement, en dépit des ambitions affichées, n'ont jusqu'à présent jamais dépassé le stade de la déclaration d'intention.

L'objectif de votre commission des finances est **ambitieux**, si on le compare à ce qu'impliquerait la poursuite des tendances passées, comme l'indique le tableau ci-après.

Différents scénarios d'évolution du solde et de la dette publics

(en points de PIB)

	2005	2006 (1)	2009	2010	2011	2020	2030	2050
Poursuite de la tendance passée 1994-2005								
Solde public	- 2,9	- 2,8	- 2,8	- 2,8	- 2,8	- 2,8	- 2,8	- 2,8
Dette publique (2)	66,6	64,6	65,2	65,4	65,6	67,0	68,0	69,1
L'objectif de votre commission des finances								
Solde public	- 2,9	- 2,8	- 1,7	- 1,4	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0
Dette publique (2)	66,6	64,6	63,1	62,0	60,5	49,6	41,3	32,2
<i>Pour mémoire : le scénario du gouvernement (3)</i>								
Solde public	- 2,9	- 2,8	- 1,0	0,0	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
Dette publique	66,6	64,6	61,3	58,7	(56,4)	(39,0)	(25,9)	(11,5)

(1) Prévisions du gouvernement.

(2) Sans contribution de cessions d'actifs non stratégiques au désendettement (sauf en 2006).

(3) Rapport remis par le gouvernement en vue du présent débat d'orientation des finances publiques. A partir de 2011, la part de la dette publique dans le PIB est calculée par votre commission des finances, en supposant que le solde public reste à l'équilibre.

On suppose une croissance du PIB de 4 % par an en valeur. Par convention, on suppose que le PIB est égal à son potentiel.

Sources : Insee, prévisions du gouvernement, calculs de votre commission des finances

Si les gouvernements continuaient de se satisfaire de simples déclarations d'intention, sans infléchir leurs pratiques, **le déficit public se stabiliserait à son niveau structurel actuel**, soit près de 3 % du PIB. En effet, depuis vingt ans les dépenses et les recettes des administrations publiques augmentent à peu près à la même vitesse que le PIB.

Si l'on suppose, en conséquence, que la part des recettes publiques et des dépenses publiques dans le PIB restera inchangée dans les prochaines années, le déficit public, exprimé en part du PIB, demeurera également inchangé. Le déficit public actuel étant à peine supérieur au déficit public stabilisant le ratio dette/PIB, soit 2,5 %, la part de la dette publique dans le PIB augmenterait légèrement, pour atteindre **68 % du PIB** en 2030.

**B. TROUVER 30 MILLIARDS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES D'ICI 2011
AU-DELÀ DES ACQUIS DE L'ACTUELLE LÉGISLATURE**

Pour ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2011, il « suffit » de prendre diverses mesures ayant pour effet de réduire le déficit public en 2011 de 1,8 point de PIB, soit **40 milliards d'euros**.

Ce montant **ne prend cependant pas en compte l'impact des réformes récentes concernant les administrations de sécurité sociale**. Si l'on fait l'hypothèse que ces réformes permettront de ramener le taux de croissance en volume des dépenses de ces dernières, de 2,5 % par an de 1994 à 2005, à 2 % par an de 2007 à 2011 (contre 0,9 % selon le dernier programme de stabilité, mais 1,7 % pour les deux programmes de stabilité précédents, plus réalistes), les économies à trouver ne sont « plus » que de **30 milliards d'euros**.

Mesures de consolidation budgétaires devant être prises d'ici à 2011

(en milliards d'euros)

	Sans prise en compte des réformes récentes des retraites et de l'assurance maladie	Avec prise en compte des réformes récentes des retraites et de l'assurance maladie (1)
L'objectif de votre commission des finances	- 39	- 27

(1) On suppose que la croissance en volume des dépenses des administrations de sécurité sociale passe de 2,5 % de 1994 à 2005 à 2 % de 2007 à 2011 (contre 0,9 % selon le dernier programme de stabilité, mais 1,7 % pour les deux programmes de stabilité précédents, plus réalistes).

Source : calculs de votre commission des finances

II. LE REPÉRAGE DES ACTIONS POSSIBLES SUR LA DÉPENSE

A. L'IRRÉALISME D'UN EXCÉDENT STRUCTUREL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le souhait du gouvernement : contenir les dépenses des collectivités territoriales pour favoriser l'apparition d'un excédent

Jusqu'au présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement prévoyait de faire contribuer les collectivités territoriales à la réduction du déficit public en **limitant la progression de leurs dépenses**.

C'est ce qui figurait dans le programme de stabilité 2007-2009, et avait été confirmé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de la conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006.

Extrait de l'intervention de M. Thierry Breton lors de la conférence nationale des finances publiques (11 janvier 2006)

« L'Etat, après s'être tenu strictement à la règle du « 0 volume » depuis 2003, (c'est-à-dire une dépense budgétaire qui ne progresse pas plus vite que l'inflation), doit s'engager à partir de 2007, pas à pas, à respecter une norme plus stricte dite « 0 valeur », soit une dépense stabilisée en euro. Nous pourrions compter pour cela sur la mise en œuvre effective de la LOLF.

« Le Programme de stabilité 2007-2009 montre ainsi que si l'on adjoint à ce premier objectif pour l'Etat, 2 objectifs de progression de la dépense publique d'une part des collectivités locales (aller vers le « zéro volume ») et d'autre part des organismes sociaux (aller vers le « + 1 % en volume »), nous pouvons rejoindre rapidement une trajectoire beaucoup plus satisfaisante de maîtrise des comptes publics et de désendettement ».

Selon le programme de stabilité 2007-2009, le **solde** des collectivités territoriales devait passer de - 0,1 % du PIB en 2005 à + **0,4 % du PIB en 2009**. Il s'agissait de la principale différence avec la programmation pluriannuelle des finances publiques annexée au projet de loi de finances pour 2006, qui supposait que ce solde restait stable.

Cette modification par rapport à la programmation pluriannuelle des finances publiques venait du fait que le rapport Pébereau prévoyait le retour à l'équilibre budgétaire en 2010.

Pour y parvenir, il fallait améliorer le solde public de 0,4 point de PIB en 2009, ce qui a été fait exclusivement en supposant un effort supplémentaire des collectivités territoriales.

Le solde des différentes catégories d'administrations publiques

(en points de PIB)

	2005	2009		
		Programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009 (annexée au PLF 2006)	Programme de stabilité 2007-2009	Amélioration de la prévision de solde public entre la programmation pluriannuelle et le programme de stabilité
Administrations publiques	-2,9	-1,4	-1	0,4
Etat + ODAC	-2,6	-1,6	-1,5	0,1
Collectivités territoriales	-0,1	-0,1	0,4	0,5
Sécurité sociale	-0,2	-0,1	0,1	0,2

Sources : programmation pluriannuelle des finances publiques annexée au projet de loi de finances pour 2006, programme de stabilité 2007-2009

Non seulement l'hypothèse retenue par le programme de stabilité 2007-2008 en matière de dépenses des collectivités territoriales était irréaliste – leurs dépenses étaient censées passer d'une croissance en volume de 3,6 % en moyenne ces dernières années, à **0,5 % en moyenne** en 2007-2009, et même à **0 %** en 2009 –, mais en plus, **on voyait mal pourquoi** les collectivités territoriales se seraient alors employées à **dégager un excédent** de 0,4 point de PIB en 2009.

Il semblait plus réaliste de considérer que, dans un tel cas de figure, elles feraient bénéficier le contribuable local de cette maîtrise de la dépense.

2. Une hypothèse reconnue désormais comme irréaliste par le gouvernement

Le gouvernement admet désormais que cette hypothèse de solde des collectivités territoriales n'était pas réaliste.

Ainsi, dans le rapport déposé en vue du présent débat d'orientation budgétaire, il écrit : *« afin de tenir compte tant des remarques formulées par la Commission des Finances du Sénat dans le rapport d'information sur le Programme de stabilité que par les associations d'élus, le scénario actuel table sur un quasi équilibre des comptes des collectivités locales, et non plus un excédent significatif à l'horizon 2010 ».*

Le gouvernement confirme ce point dans une réponse à une question adressée par votre commission des finances dans le cadre du présent débat d'orientation budgétaire.

L'abandon, par le gouvernement, de l'objectif que les collectivités territoriales dégagent un excédent important en 2009

« Le gouvernement a tenu compte des remarques qu'a formulées la Commission des finances du Sénat sur le programme de stabilité 2007-2009 transmis à Bruxelles dans son rapport d'information annexé à la séance du 12 avril 2006.

« Un solde APUL révisé pour le débat d'orientation budgétaire

« L'évolution du solde des administrations publiques locales (APUL) repose dans le Programme de stabilité sur des hypothèses normalisées : une stabilisation à terme des dépenses des administrations publiques locales en volume et un montant des prélèvements obligatoires qui leur sont affectés évoluant au même rythme que le PIB.

« Suite aux remarques de la Commission des finances, qui indique dans le rapport précité qu'une bonne tenue des dépenses locales se traduirait probablement avant tout par une baisse des prélèvements obligatoires et non par un excédent structurel, le gouvernement a décidé de revoir la trajectoire de l'engagement de désendettement par rapport aux hypothèses figurant dans le Programme de stabilité 2007-2009. En effet, l'autonomie de gestion des collectivités locales peut leur permettre de diminuer les impôts locaux à discrétion à mesure que la dépense est maîtrisée. Ainsi, le scénario retenu dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques repose désormais sur un quasi-équilibre des comptes des collectivités locales à l'horizon 2010 ».

Source : réponse du gouvernement à une question de votre commission des finances, posée en vue du présent débat d'orientation budgétaire

Toutes choses égales par ailleurs, cette révision de l'hypothèse de solde des collectivités territoriales devrait accroître le déficit public de 0,5 point de PIB à la fin de la période de programmation. Pourtant, dans le rapport déposé en vue du présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement a maintenu son objectif d'équilibre public en 2010. Par ailleurs, il n'a pas modifié ses hypothèses d'évolution des dépenses de l'Etat et des administrations de sécurité sociale, et écarte toujours l'éventualité d'une hausse des prélèvements obligatoires. Ce paradoxe ne contribue pas à renforcer la crédibilité de la programmation du gouvernement¹.

3. La proposition du « rapport Pébereau » : stabiliser les dotations de l'Etat en euros courants

Le « rapport Pébereau » propose de **ne pas reconduire**, au moins pendant quelques années, **le contrat de croissance et de solidarité**. Autrement dit, les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales seraient **stables en valeur**.

En effet, il ne semble pas y avoir de raison qu'à périmètre constant (c'est-à-dire, en particulier, en « neutralisant » les transferts de compétences), les principales dotations de l'Etat aux collectivités territoriales augmentent plus rapidement que les dépenses de l'Etat.

Selon le « contrat de croissance et de solidarité », défini par la loi de finances initiale pour 1999 pour la période 1999-2001, et reconduit ensuite chaque année², le taux de croissance en valeur de l'« enveloppe normée », qui comprend la plupart des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, est égal à **l'inflation, augmentée du tiers du taux de croissance du PIB**. Cela correspond chaque année à une augmentation structurelle de **1 milliard d'euros, soit 0,06 point de PIB³**.

Si l'enveloppe normée était stabilisée en valeur, **le solde public cesserait de se détériorer automatiquement de 0,06 point de PIB par an**, ce qui n'est pas négligeable. En 10 ans, cela éviterait d'accroître le déficit structurel de 0,6 point de PIB.

Si le contrat de croissance et de solidarité devait ne pas être reconduit en 2007, il faudrait que les collectivités territoriales obtiennent, en contrepartie, des garanties suffisantes en matière de **compensation** des

¹ On peut se demander si le gouvernement suppose implicitement une élasticité des recettes publiques au PIB plus élevée.

² Les années 1996-1998 ont été marquées par l'application du « pacte de stabilité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1996.

³ Si on fait l'hypothèse d'une croissance du PIB en volume de 2,2 % par an et d'une inflation hors tabac de 1,5 %, correspondant aux taux moyens observés depuis 1995, on arrive à un taux de progression « structurel » de l'enveloppe normée de $1,5 + 0,7 = 2,2$ %, soit 1 milliard d'euros. En pratique l'enveloppe normée a augmenté d'environ 2 milliards d'euros par an ces dernières années, du fait de diverses mesures de périmètre.

charges transférées, et davantage de **liberté** pour leur gestion financière et fiscale.

B. L'ENJEU CENTRAL POUR L'ETAT: LA MAÎTRISE DE SA MASSE SALARIALE

L'engagement national de désendettement présenté par le gouvernement suppose un **effort considérable sur le budget général de l'Etat** qui devrait absorber une diminution des dépenses en volume de 1 % en 2007, 1,25 % en 2008 et 1,50 % en 2009. Si cette tendance était prolongée jusqu'au terme de la prochaine législature¹, ce seraient **23 milliards d'euros d'économies** qui seraient dégagés en 2011 par rapport à la prolongation de la tendance constatée entre 1994 et 2005, et 19 milliards d'euros par rapport à la prolongation de la tendance « zéro volume » constatée au cours de l'actuelle législature. L'Etat supporterait les **deux tiers** de l'effort d'économies nécessaire, dans le scénario souhaité par votre rapporteur général, visant à ramener le déficit des administrations publiques à 1 % du PIB en 2011.

C'est dire l'effort d'ajustement qui pèserait sur les dépenses de l'Etat au cours de la prochaine législature.

Il convient en effet de rappeler que **la norme « zéro volume », correspondant à l'effort qu'a consenti le gouvernement actuel, conduirait, si elle était prolongée jusqu'en 2011, à 4 milliards d'euros d'économies par rapport à la tendance de long terme 1994-2005.**

Il faut donc s'interroger sur le réalisme du programme présenté pour l'Etat, et essayer de chiffrer les économies réellement possibles sur les dépenses.

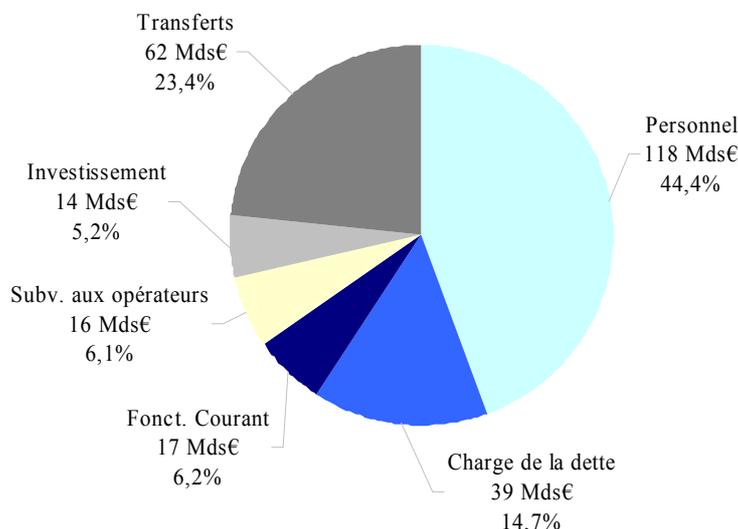
Il faut avoir en mémoire, dans cette perspective, les grandes masses des dépenses de l'Etat : le personnel et la charge de la dette représentent près de 60 % de celles-ci.

Par rapport à la simple prolongation des tendances passées, des économies sur les dépenses nettes de l'Etat sont possibles et indispensables. Il ne faut pas néanmoins sous-estimer la difficulté de l'exercice. Votre rapporteur général considère comme réaliste un écart favorable, par rapport à la poursuite de la tendance de long terme 1994-2005, de l'ordre de **9 milliards d'euros nets en 2011**, reposant sur une maîtrise ambitieuse de la masse salariale (- 190.000 fonctionnaires) malheureusement en partie préemptée par l'effet de la variation des taux sur la charge de la dette.

¹ Elle correspond à une croissance moyenne des dépenses en volume entre 2006 et 2009 de - 1,25 %, et de + 0,5 % en valeur, avec une hypothèse d'inflation de 1,7 %, alors que votre commission des finances a réalisé ses calculs avec une hypothèse d'inflation de 1,5 % correspondant à la tendance passée de long terme.

Dépenses de la LFI 2006 par grandes masses

Total : 266 Mds€



Source : loi de finances initiale pour 2006

1. Le scénario du gouvernement d'ici 2009

a) Une moyenne annuelle des dépenses de + 0,5 % en valeur

Le rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté au Parlement dans la perspective du débat d'orientation budgétaire pour 2007, explicite l'évolution des grands postes de dépenses d'ici 2009. Les dépenses nettes de l'Etat passeraient de 266,1 milliards d'euros en 2006 à 270,2 milliards d'euros en 2009.

Le tableau ci-dessous prend acte de la progression automatique de la charge de la dette et des charges de pensions. La charge de la dette passerait de 39 milliards d'euros prévus en 2006 à 43,4 milliards d'euros en 2009, soit une progression en moyenne annuelle de 3,6 %.

De même, les dépenses de pensions progresseraient en valeur de 5,1 % en moyenne par an.

L'effort porterait donc de manière importante sur les dépenses de fonctionnement, réduites en valeur, tout comme les interventions économiques et sociales. **La masse salariale ne progresserait que de 0,6 % en valeur, en moyenne annuelle, ce qui traduirait une rupture très nette par rapport à la tendance passée.**

Evolution des dépenses prévue par le gouvernement d'ici 2011

(en milliards d'euros et %)

	LFI 2006	2009 euros courants	Variation en moyenne annuelle en volume entre 2006 et 2009	Variation en moyenne annuelle en valeur entre 2006 et 2009
Charge de la dette	39,0	43,4	1,8 %	3,6 %
Pensions et rémunérations	118,2	124,8	0,1 %	1,8 %
<i>dont masse salariale</i>	87,1	88,8	- 1,1 %	0,6 %
<i>dont pensions</i>	31,0	36,0	3,3 %	5,1 %
Dépenses de fonctionnement	16,5	14,8	- 5,3 %	- 3,7 %
Interventions économiques et sociales	38,3	36,3	- 3,5 %	- 1,8 %
Autres	54,1	51,1	- 3,6 %	- 1,9 %
Total	266,1	270,2	- 1,2 %	0,5 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques »

b) La fragilité des hypothèses en matière d'évolution de la charge nette de la dette

S'agissant de la charge d'intérêt de la dette, deux effets, l'effet volume et l'effet taux, commandent son évolution. Il faut rappeler que, pour la dernière année connue, 2005, l'effet volume, lié à l'existence d'un déficit budgétaire, est ressorti à + 2 milliards d'euros par rapport à 2004. L'effet taux particulièrement favorable de l'exercice 2005 a permis de compenser de manière très significative l'effet volume, et s'est établi à - 1,14 milliard d'euros¹.

Entre 1998 et 2005, l'effet volume² a toujours été compris entre + 1,5 et + 2 milliards d'euros par an. Il ne peut être réduit de manière forte que par une coupe franche dans le déficit. Il a pour effet autrement d'entretenir le déficit, en « absorbant » les marges de manœuvre dégagées sur les autres postes de dépense.

Alors que tous les économistes s'accordent à anticiper une hausse de taux, il faut par ailleurs compter **sur un effet taux positif, venant s'ajouter à l'effet volume**. Les calculs de l'Agence France Trésor montrent que l'augmentation du prix de la dette se diffuse progressivement dans tous les compartiments de la dette, de la dette de court terme à celle de long terme. Une hausse des taux a un effet progressif sur la charge de la dette.

Dès l'année suivant la hausse des taux néanmoins, selon les simulations de l'Agence France Trésor sur la base de la charge de la dette 2005, une augmentation de 1 point de base conduit à un effet taux de + 900 millions d'euros environ. La deuxième année, l'effet taux est de

¹ S'ajoutent en 2005 des effets calendaires pour - 200 millions d'euros.

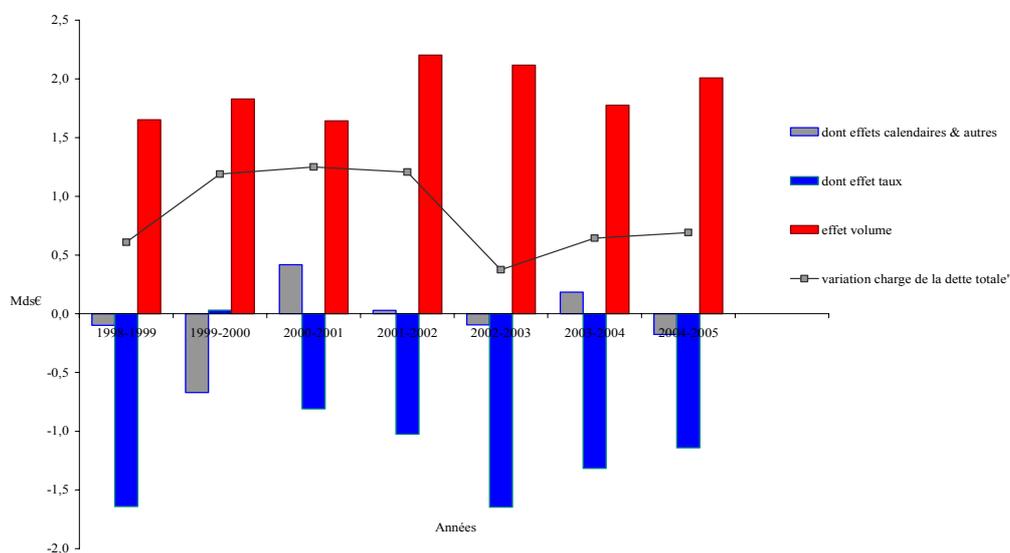
² L'effet volume est intégré dans les calculs de votre commission des finances au sein du scénario « au fil de l'eau », sauf écart par rapport à la tendance 1994-2005.

2 milliards d'euros, de 3,2 milliards d'euros la troisième année et de 4,3 milliards d'euros la quatrième année.

Le consensus des économistes table sur un taux à dix ans de l'ordre de 4,1 % en septembre 2006, leurs prévisions restant ensuite stables d'ici septembre 2007. Le taux à 10 ans était en 2005 de l'ordre de 3,4 %. On peut donc au minimum s'attendre à un impact progressif sur la charge de la dette de l'Etat de l'ordre d'au minimum 0,7 point, soit un **effet taux de + 2,2 milliards d'euros en 2009, sans prise en compte d'éventuelles hausses de taux ultérieures.**

Effet volume et effet prix sur la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : agence France Trésor

En conséquence, sauf correction très forte du solde de l'Etat, on doit compter sur **l'addition d'effets volume annuels de l'ordre de 1,5 milliard d'euros**. Certes, le gouvernement prévoit d'affecter, en 2006, 20 milliards d'euros au désendettement de l'Etat, ce qui permettrait de réduire l'effet volume, et d'atteindre l'objectif affiché d'une charge de la dette de 39 milliards d'euros en 2006. Cette opération n'est pas reconductible et son effet se limite à un seul exercice. Les années suivantes, sans réduction significative des déficits, l'effet volume jouera de nouveau à plein jusqu'en 2009.

S'ajouterait un effet taux d'au moins 2,2 milliards d'euros en 2009, à taux inchangés sur la période, ce qui est un scénario « conservateur ».

La charge nette de la dette pourrait ainsi progresser de 6,7 milliards d'euros en trois ans, passant de 39 milliards d'euros en 2006 à 45,7 milliards d'euros¹ en 2009, au-delà de la prévision du gouvernement de 43,4 milliards d'euros. Cette seule dérive de la charge de la dette aurait pour effet, sur les trois années 2007, 2008 et 2009, d'amener à une progression de la dépense moyenne annuelle en valeur de 0,8 % contre 0,5 % dans la prévision du gouvernement.

L'estimation de 45,7 milliards d'euros en 2009 est prudente. Elle est cohérente avec une tendance passée, marquée pourtant par des déficits plus limités en valeur absolue, et par une diminution des taux d'intérêt².

Evolution de la charge nette de la dette sur la période passée

(en millions d'euros)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
31.389	33.463	33.920	34.758	34.713	35.690	36.680	38.050	37.570	38.110	38.880

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

D'ici 2011, même avec une forte contraction du déficit de l'Etat, l'augmentation de la charge de la dette obèrera une large part des économies pouvant être dégagées par ailleurs. A cette date, si l'on additionne à l'effet taux qui devrait se monter aux environs de + 3 milliards d'euros par rapport à la tendance, un effet volume de l'ordre de + 2 milliards d'euros - malgré sa diminution probable en fin de période avec la réduction du déficit -, on aboutit à un **ordre de grandeur de + 5 milliards d'euros d'augmentation de la charge de la dette en 2011, par rapport au rythme de la période 1994-2005.**

c) Les dépenses de pensions : la poursuite de la tendance passée ?

Le gouvernement prend acte de la structure démographique de la fonction publique. Il prévoit une forte progression des dépenses de pensions, qui passeraient entre 2006 et 2009 de 31 milliards d'euros à 36 milliards d'euros (+ 5,1 % en moyenne annuelle en valeur). D'ores et déjà, pour le projet de loi de finances initiale pour 2007, le gouvernement prévoit une augmentation des charges de pensions de 1,2 milliard d'euros. Sa prévision pour 2009 est donc cohérente avec la tendance dégagée pour le projet de loi de finances initiale pour 2007.

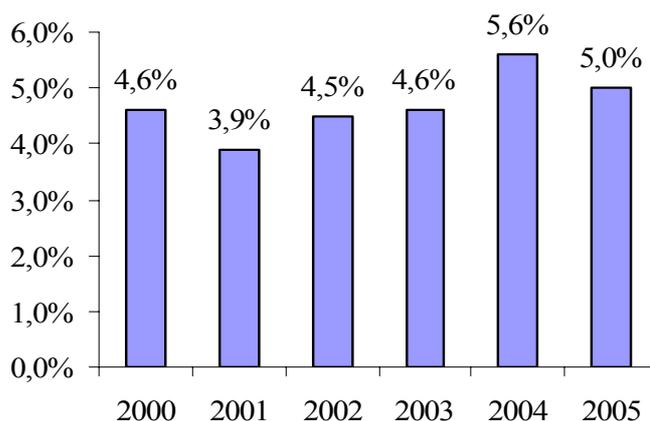
¹ Sans prévision possible des effets calendaires.

² En moyenne, les taux d'intérêt de long terme ont été de 7,8 % sur la période 1991-1995 et de 5,3 % sur la période 1996-2000, pour s'établir ensuite à un plus bas de 3,4 % en 2005.

L'augmentation de 5,1 % des dépenses de pensions correspond à la tendance observée dans un passé récent, considérant donc qu'une accélération du rythme de progression de la dépense ne constitue pas un risque sérieux.

Evolution des dépenses de pensions

(en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Il est vrai que le conseil d'orientation des retraites, qui a récemment rendu publiques des simulations relatives aux effets de la réforme issue de la loi du 21 août 2003, a montré que le besoin de financement du régime général serait réduit de 8,3 milliards d'euros à l'horizon 2020. Il est néanmoins peu vraisemblable que la réforme fasse sentir ses effets dès 2009.

d) Deux sources d'économies prometteuses

Il faut prendre acte de la volonté du gouvernement de réduire les dépenses d'intervention d'ordre économique et social de 38,3 milliards d'euros à 36,3 milliards d'euros de 2006 à 2009.

Comme le signale la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui vise aussi bien la dépense budgétaire que la dépense fiscale « *il n'y aura pas de redressement possible des finances publiques sans réexamen des dépenses d'intervention, dont la plupart relèvent de dispositifs législatifs ou réglementaires. Leur importance, leur diversité et leur fréquence superposition justifient que l'on s'interroge sur leur efficacité au regard des objectifs poursuivis* ».

Si les dépenses précédentes constituaient des dépenses automatiques, il n'est pas de même pour les crédits d'intervention, dont l'évolution dépend avant tout de la volonté politique.

Dans un autre domaine, ramener les dépenses de fonctionnement (hors personnel) de 16,5 milliards d'euros à 14,8 milliards d'euros de 2006 à

2009 (- 10 %) conduirait à dégager des **gains de productivité annuels de 3,7 % par an**. Le gouvernement justifie ces gains par la réalisation des audits de modernisation lancés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

Depuis octobre 2005, quatre vagues d'audits (dont une vague portant sur les achats) ont ainsi été lancées, soit 74 audits, portant sur un périmètre budgétaire d'environ 61,5 milliards d'euros. D'ici l'été 2006, une centaine d'audits devraient avoir été lancés, portant sur un périmètre budgétaire de 100 milliards d'euros.

La piste est assurément prometteuse et votre commission a tenu à auditionner un certain nombre des membres desdits audits, mais le produit global des gains de fonctionnement attendus de ces audits n'est pour l'heure pas chiffré. S'agissant des achats néanmoins, qui représenteraient 13 milliards d'euros (sur les 16,5 milliards d'euros de frais de fonctionnement de 2006), 1,3 milliard d'euros d'économies sont attendues, soit 10 % du total, à un horizon non précisé, mais qui est vraisemblablement 2009.

De telles économies paraissent réalistes à votre rapporteur général, **étant entendu néanmoins qu'il s'agit d'économies brutes**. En effet, **une partie des gains de modernisation est rétrocedée aux administrations**. Cela est clairement prévu, par exemple, dans les contrats de modernisation signés par la direction du budget avec un certain nombre de directions de Bercy et avec le ministère des affaires étrangères.

e) La masse salariale : du bon usage du rabot

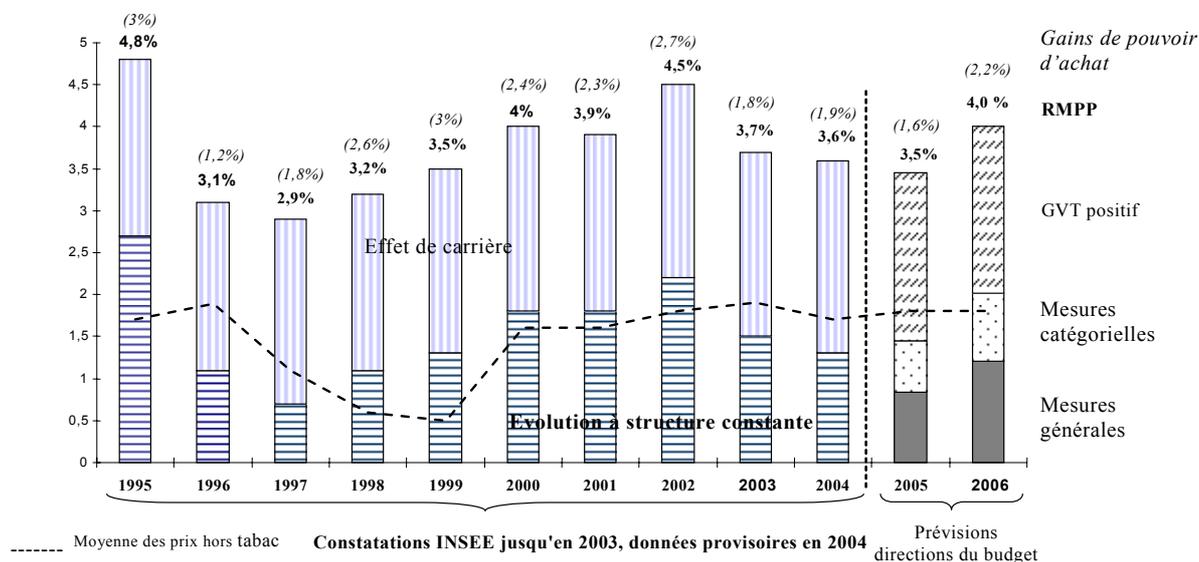
Selon les hypothèses du gouvernement, la masse salariale passerait de 87,1 milliards d'euros en 2006 à 88,8 milliards d'euros d'ici 2009, soit une augmentation en moyenne annuelle, et en valeur, de seulement 0,6 %.

Cette modération de la dépense, non étayée dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, sinon par la suppression nette de 15.000 équivalents temps plein dans le projet de loi de finances pour 2007 (soit 19 % des départs à la retraite en 2006¹), dépend de deux variables : l'évolution des effectifs et celle des rémunérations.

S'agissant des rémunérations, il faut indiquer, pour le passé, la forte progression des rémunérations moyennes des personnels en place. **L'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place a toujours été supérieure à 3 % de 1995 à 2006.**

¹ Il y a néanmoins un biais, non chiffrable à ce stade, entre le départ d'une personne à la retraite, et un équivalent temps plein. Compte tenu de l'existence de temps partiels dans les départs à la retraite, on peut penser que les 15.000 ETPT correspondant à davantage qu'au non-remplacement de 19 % des départs en retraite. A l'inverse, les suppressions d'ETPT peuvent aussi correspondre à des suppressions d'emplois vacants.

Evolution comparée de la décomposition de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) dans la fonction publique d'Etat avec l'inflation moyenne hors tabac (1995-2006)



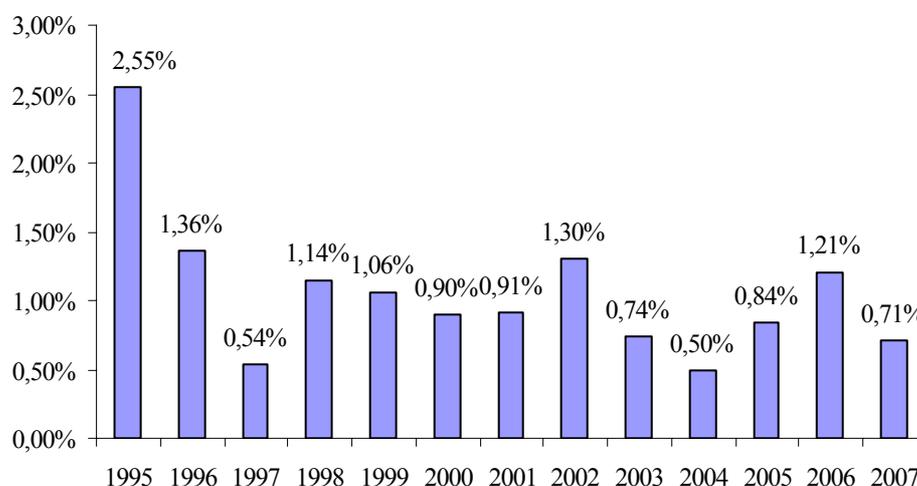
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Dans le passé, si « rabet » il y a eu en matière de rémunération, celui-ci a été appliqué de façon bien légère.

La hausse du point fonction publique ne contribue que pour un tiers à la hausse des rémunérations¹. Depuis 10 ans, le point fonction publique a augmenté de 1 % par an en moyenne. Or la seule hausse de 1 % de la valeur du point fonction publique a un effet en année pleine sur les dépenses de personnel d'environ **830 millions d'euros** pour un effet qui s'apparente à du saupoudrage.

¹ Sans prendre en compte l'effet GVT (glissement vieillesse technicité), les mesures générales peuvent s'effectuer sous la forme d'une augmentation de la valeur du point mais aussi d'une attribution de points différenciée ou uniforme. La distribution d'un point à tous les agents a le même coût qu'une augmentation moyenne de 0,2 % de la valeur du point. Cependant, ce type de mesure générale bénéficie plus aux revenus les plus faibles.

Evolution en moyenne annuelle du point fonction publique (1995-2007)



Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique

Dans ces conditions, même dans l'hypothèse d'un gel du point fonction publique en 2008 et 2009¹, l'augmentation des rémunérations va préempter la totalité de la marge de manœuvre de 1,7 milliard d'euros que le gouvernement se donne pour la période 2006-2009, et même davantage. **Les 15.000 équivalents temps plein supprimés en 2007 (soit environ 19 % des départs à la retraite en 2006), représenteront une économie par rapport à la tendance de l'ordre de 1,2 milliard d'euros en 2009**, si 19 % des départs à la retraite² ne sont pas remplacés également en 2008 et 2009.

Selon toute vraisemblance, le scénario du gouvernement repose donc, au-delà la maîtrise encore hypothétique des rémunérations, sur un effort de **réduction des effectifs** qui irait au-delà du non-remplacement d'environ 19 % des départs à la retraite.

¹ Pour 2007, le « coup » est parti, et représente 0,71 %, soit 600 millions d'euros.

² Il y a néanmoins un biais, non chiffrable à ce stade, entre le départ d'une personne à la retraite, et un équivalent temps plein. Compte tenu de l'existence de temps partiels dans les départs à la retraite, on peut penser que les 15.000 ETPT correspondant à davantage qu'au non-remplacement de 19 % des départs en retraite. A l'inverse, les suppressions d'ETPT peuvent aussi correspondre à des suppressions d'emplois vacants.

Évolution des dépenses de personnel (1999-2005)

	Montants en milliards d'euros							Evolution annuelle					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I													
Rémunérations principales (1)	48,372	49,105	50,175	51,699	52,305	52,709	53,382	1,5%	2,2%	3,0%	1,2%	0,8%	1,3%
Indemnités résidentielles	1,135	1,294	1,333	1,457	1,473	1,393	1,381	14,0%	3,0%	9,3%	1,1%	-5,4%	-0,9%
Primes et indemnités	8,061	8,778	9,223	10,079	10,448	10,742	11,017	8,9%	5,1%	9,3%	3,7%	2,8%	2,6%
Supplément familial de traitement	0,656	0,688	0,692	0,709	0,717	0,720	0,706	4,9%	0,6%	2,5%	1,1%	0,4%	-1,9%
Autres charges connexes	0,798	0,812	0,865	0,879	0,948	1,030	0,929	1,8%	6,5%	1,6%	7,8%	8,7%	-9,8%
Provisions et crédits non ventilés par nature	0,307	0,355	0,388	0,378	0,351	0,357	0,313	15,6%	9,3%	-2,6%	-7,1%	1,7%	-12,4%
Total (I) : Rémunérations d'activité	59,329	61,031	62,675	65,202	66,242	66,950	67,728	2,9%	2,7%	4,0%	1,6%	1,1%	1,2%
dont masse salariale (2)	57,618	59,418	61,019	63,494	64,546	65,228	65,955	3,1%	2,7%	4,1%	1,7%	1,1%	1,1%
	0,0												
II													
Cotisations sociales (3)	11,002	10,582	10,570	11,447	11,161	11,174	12,280	-3,8%	-0,1%	8,3%	-2,5%	0,1%	9,9%
Prestations sociales	1,787	1,853	1,954	2,084	2,115	1,980	1,233	3,7%	5,5%	6,7%	1,5%	-6,4%	-37,7%
Pensions	27,235	28,50	29,603	30,927	32,348	34,156	35,867	4,6%	3,9%	4,5%	4,6%	5,6%	5,0%
Divers (4)	0,401	0,30	0,225	0,154	0,151	0,157	0,171	-25,2%	-25,0%	-31,6%	-2,1%	3,9%	9,0%
	0,0												
Total (I+II) : Frais de personnel	99,754	102,266	105,028	109,814	112,017	114,417	117,278	2,5%	2,7%	4,6%	2,0%	2,1%	2,5%
III													
Taxes sur les transports et salaires	0,409	0,426	0,436	0,448	0,492	0,515	0,541	4,2%	2,3%	2,8%	9,7%	4,9%	5,0%
Frais de déplacement	1,281	1,268	1,248	1,399	1,198	1,203	1,154	-1,0%	-1,6%	12,1%	-14,4%	0,4%	-4,0%
Enseignement privé	5,881	6,074	6,308	6,462	6,634	6,820	6,877	3,3%	3,9%	2,4%	2,7%	2,8%	0,8%
Autres (5)	1,022	0,973	0,863	0,735	0,901	0,910	0,917	-4,8%	-11,3%	-14,8%	22,5%	1,1%	0,7%
Total (I+II+III) : Dépenses induites	108,347	111,007	113,883	118,858	121,241	123,865	126,767	2,5%	2,6%	4,4%	2,0%	2,2%	2,3%
Pensions anciens combattants	3,527	3,450	3,406	3,167	3,136	3,116	3,244	-2,2%	-1,3%	-7,0%	-1,0%	-0,6%	4,1%
dont dépenses indexées (6)	103,251	105,347	108,244	113,008	114,903	83,473	84,941	2,0%	2,7%	4,4%	1,7%	2,1%	1,8%

(1) Rémunérations brutes c'est à dire y compris la part salariale des cotisations sociales.

(2) Masse salariale : rémunérations d'activité versées aux personnels occupant un emploi permanent à temps complet et qui sont rétribués sur la base de la grille indiciaire (cela exclut les ouvriers et les vacataires).

(3) Part employeur.

(4) Dépenses de personnel non ventilées et vacations.

(5) Indemnités représentatives de frais, primes d'alimentation (militaires), aides sociales, secours et prêts.

(6) Dépenses indexées : dépenses directement liées à la valeur du point. Les pensions sont indexées sur l'inflation hors tabac à compter du 1er janvier 2004.

L'exécution des dépenses induites n'est disponible qu'à partir de 1999. Ce sont les pensions qui connaissent la progression la plus dynamique entre 1999 et 2005 (+ 8,6 milliards d'euros soit +32 %) sous le triple effet des départs à la retraite plus nombreux, l'allongement de l'espérance de vie et de l'augmentation de la valeur de liquidation des pensions résultant de la hausse de l'indice moyen de liquidation et du taux de remplacement. Les rémunérations d'activité progressent également de 8,4 milliards d'euros soit 14 % de croissance cumulée. Parmi les différentes composantes, les primes et indemnités connaissent le plus fort taux d'augmentation (+ 37%) mais ce sont les rémunérations principales qui représentent la plus forte hausse en valeur absolue (+ 5 milliards d'euros).

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique

2. Dégager des économies en 2011 par rapport à la simple prolongation des tendances passées

a) Un ordre de grandeur réaliste pour l'Etat : 9 milliards d'euros d'économies par rapport à la prolongation de la tendance passée

Votre rapporteur général considère la norme « zéro volume » comme un acquis minimal, dont la simple prolongation d'ici 2011 conduirait à **4 milliards d'euros d'économies** par rapport à la poursuite de la tendance de long terme 1994-2005. Il s'agit du bilan structurel des actions menées par l'actuel gouvernement, en matière de régulation budgétaire notamment. A l'inverse, certains postes de dépenses très dynamiques peuvent réduire le potentiel d'économies : il s'agit de la charge de la dette et des pensions.

Il paraît possible de réaliser des économies nettes substantielles en mettant au cœur du scénario la **maîtrise en volume des dépenses de personnel, comprenant la masse salariale et les pensions**.

Ceci repose, outre sur une stabilisation globale des rémunérations, où les mesures générales laisseraient davantage la place à des mesures individuelles, sur une hypothèse de réduction nette des effectifs de l'Etat, de l'ordre de **190.000 emplois, soit environ 8 % des équivalents temps plein actuels, ou l'équivalent de 50 % des départs à la retraite sur la période 2007-2011**.

Ce scénario de réduction des effectifs, en lien avec une poursuite des audits de modernisation et des 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, permet une économie de **5,3 milliards d'euros de 2011**.

Votre rapporteur général pense possible de poursuivre la tendance de réduction des crédits d'intervention présentée par le gouvernement dans son rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (1,8 % par an en valeur, à partir d'une base 2006 de 38,3 milliards d'euros), ce qui induirait une économie en **2011 de 3,3 milliards d'euros**. Un rebond de la croissance faciliterait cet objectif.

Enfin, s'agissant des crédits de fonctionnement, votre rapporteur général pense que l'objectif de réduction des crédits de fonctionnement de 10 % se réalisera plus clairement en 2011 qu'en 2009, compte tenu **des contreparties qui devront nécessairement être données aux administrations dans le cadre d'un intéressement à la performance**. Les économies en 2011 sur les crédits de fonctionnement seraient donc de **1,7 milliard d'euros**.

Au total, un scénario central de départs de 190.00 fonctionnaires, l'équivalent d'un non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux sur la période 2007-2011, intimement lié à une modernisation des administrations, conduit à **9 milliards d'économies sur les dépenses nettes de l'Etat en 2011**

par rapport à la prolongation de la tendance 1994-2005. Il faut en effet prendre en compte l'effet incertain de l'évolution des taux d'intérêt sur la charge de la dette¹, en provisionnant 5 milliards d'euros correspondant à un probable effet prix.

**Economies possibles pour l'Etat d'ici 2011
par rapport à la poursuite de la tendance 1994-2005, en net**

(en milliards d'euros)

	Economies 2011 par rapport à la prolongation de la tendance passée
Base « 0 volume »	4,0
Charge de la dette	- 5,0
Pensions et rémunérations	5,3
Dépenses de fonctionnement	1,7
Interventions économiques et sociales	3,3
Total	9,0

Source : commission des finances du Sénat

b) Une nouvelle stratégie de pilotage de la masse salariale : le refus d'une gestion « au fil de l'eau »

Dans une perspective de maîtrise des dépenses de personnel (masse salariale + pensions), compte tenu de la forte augmentation des pensions, une action incontournable consiste à chercher des réductions d'effectifs. Celles-ci sont facilitées, du moins en théorie, par un contexte où les départs à la retraite sont importants. Il y a des possibilités, dans ce cadre, pour réduire « en douceur » les effectifs. Pour y inciter, **il paraît souhaitable de fixer une double norme de progression des dépenses de l'Etat : une norme globale de progression des dépenses nettes et une autre relative à la masse salariale.**

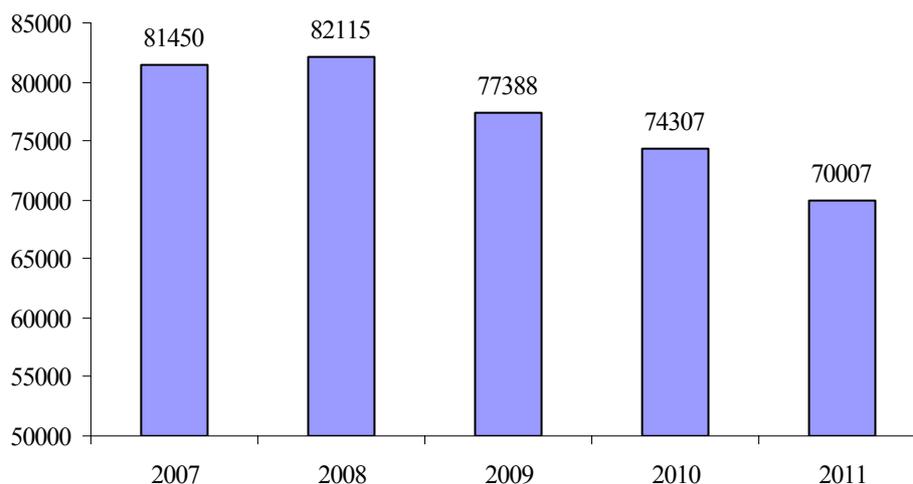
Le choc démographique actuel, s'il n'était pas mis à profit pour réduire les effectifs publics, conduirait à une grave dérive de la masse salariale, en raison de la progression des dépenses de pension. Leur évolution est alarmante. Pour les fonctionnaires civils, le rapport est de 1,6 actif pour un pensionné en 2006 ; le ratio passera à 1,3 actif pour un pensionné en 2010.

¹ L'effet volume est lui déjà intégré dans l'hypothèse de la prolongation de la tendance entre 1994 et 2005.

(1) 190.000 fonctionnaires de moins d'ici 2011

Le « pic » de départs à la retraite des agents civils et militaires est constaté dans le diagramme suivant en 2008.

Départs des personnels civils et militaires d'ici 2011



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Par rapport à ces départs, un scénario médian, à la fois réaliste et raisonnable, moins brutal que le scénario implicite inclus dans la stratégie nationale de désendettement du gouvernement, consiste à ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux, soit une diminution de l'ordre de 190.000 fonctionnaires d'ici 2011 : **il conduit à des marges de manœuvre budgétaires de 5,3 milliards d'euros en 2011**. Il est possible de prévoir un scénario associant des départs volontaires avec des non-remplacements des départs à la retraite.

Le montant des économies qui seraient ainsi dégagées souligne la difficulté d'engranger des marges de manœuvre budgétaires, a fortiori lorsque l'on refuse de faire porter l'effort sur les effectifs, et que l'on ne maîtrise pas la progression inéluctable de la charge de la dette.

La méthode pour calculer la marge de manœuvre issue du non-remplacement d'un départ à la retraite ou d'un départ volontaire est simple : il s'agit du gain marginal¹ par rapport au coût de l'emploi qui aurait été créé.

¹Il ne prend donc en compte ni les dates des départs et ni celles des recrutements. Les coûts unitaires ont été calculés hors évolution du point fonction publique et hors mesures catégorielles. En revanche, le coût engendré par le recrutement des agents est revalorisée chaque année du GVT positif. On a considéré que les primes variaient proportionnellement aux rémunérations principales. Enfin, les coûts tiennent compte des charges de l'Etat employeur.

385.267 départs non remplacés – 10,7 milliards d’euros de marges de manœuvre budgétaires supplémentaires

100 % des départs non remplacés	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de départs non remplacés	81.450	82.115	77.388	74.307	70.007
Impact sur l'année	2.166	2.184	2.058	1.976	1.862
Economies brutes cumulées	2.166	4.394	6.540	8.647	10.682

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

288.950 départs non remplacés – 8 milliards d’euros de marges de manœuvre budgétaires supplémentaires

75 % des départs non remplacés	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de départs non remplacés	61.087	61.586	58.041	55.730	52.505
Impact sur l'année	1.625	1.638	1.544	1.482	1.397
Economies brutes cumulées	1.625	3.295	4.905	6.485	8.012

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

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 de l'économie, des finances et de l'industrie

96.316 départs non remplacés – 2,6 milliards d’euros de marges de manœuvre budgétaires supplémentaires

25 % des départs non remplacés	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de départs non remplacés	20.362	20.529	19.347	18.577	17.502
Impact sur l'année	542	546	515	494	466
Economies brutes cumulées	542	1.098	1.635	2.162	2.671

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Une manière complémentaire d’apprécier les gains résultant du non-remplacement des départs à la retraite consisterait à raisonner en engagements de long terme de l’Etat. Ce raisonnement, s’il ne permet pas de calculer le gain budgétaire de court terme issu de la suppression d’un emploi laissé vacant par son titulaire parti à la retraite, souligne toutefois combien l’effort sur les effectifs constitue une nécessité dans une optique de long terme.

L’action sur les effectifs permet en effet de réduire très significativement les engagements 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 par exemple à 30.000 recrutements permet ainsi de réduire de 30 milliards d'euros les engagements implicites de l'Etat¹.**

Il ne s'agit pas ici de vouloir supprimer des postes de fonctionnaires pour le simple plaisir de supprimer des postes, mais de mettre en perspective les bénéfices du service public avec les engagements de long terme contractés par l'Etat auprès de ses fonctionnaires.

Flux futurs de rémunérations et de pensions de cinq corps de fonctionnaires d'État²

(en millions d'euros 2006)

	Coût actuel
Professeur des écoles (A)	1,2
Attaché d'administration centrale (A)	1,5
Contrôleur des impôts (B)	1,0
Policier, gardien de la paix (B)	1,0
Adjoint administratif (C)	0,7

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(2) Un effort supporté, par définition, à 50 % par l'éducation nationale

Où porter l'effort ? Il paraît clair qu'une réduction nette d'effectifs de l'ordre de 190.000 personnes en cinq ans ne peut être qu'une réduction partagée entre les ministères (le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne représente de toute façon que 173.959 équivalents temps plein travaillé en 2006). **Elle doit donc concerner, au premier chef, le ministère de l'éducation nationale et de la recherche qui concentre 1.250.000 équivalents temps plein sur les 2.351.000 que compte l'Etat.**

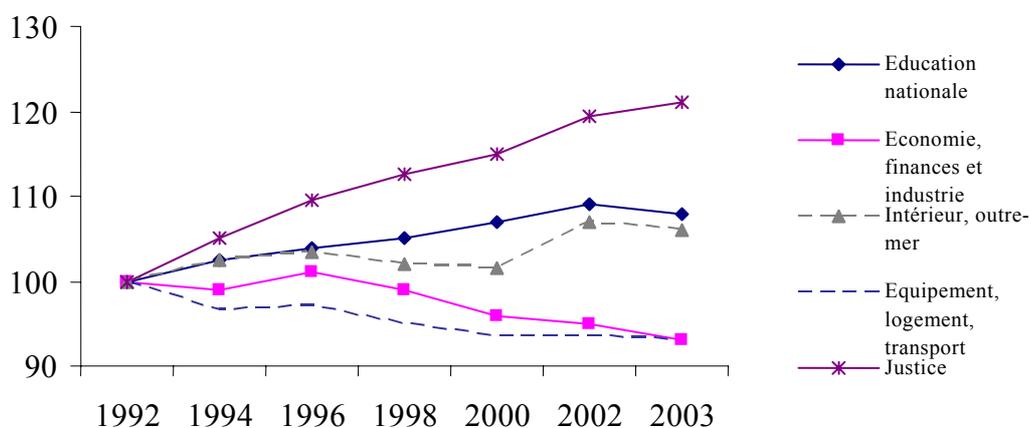
¹ On fait ici l'hypothèse que l'emploi privé se substitue à l'emploi public pour que l'effet soit neutre à l'égard de la consommation, des recettes sociales ou fiscales des administrations publiques.

² L'estimation de la valeur actuelle du non-remplacement d'un fonctionnaire s'est appuyée sur les grilles de grands corps représentatifs de la fonction publique d'Etat. La prévision de la carrière d'un agent recruté aujourd'hui postule qu'il franchira tous les échelons et grades aussi vite que le permettent sa grille et les statuts. La valeur du point fonction publique est considérée indexée sur l'inflation. Le coût actuel tient compte à la fois de l'espérance de vie de l'agent et du taux d'actualisation, normé à 2,5 %, des flux futurs de dépenses comme dans de nombreux travaux sur le long terme, notamment ceux du conseil d'orientation des retraites.

Or le ministère de l'éducation nationale 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 de l'économie, des finances et de l'industrie

Pour la prochaine législature, l'enjeu central de la réforme du ministère de l'éducation nationale est clairement posé. Des progrès récents, mais insuffisants, ont certes été réalisés : on peut ainsi citer l'annonce d'un dispositif de remplacement des absences de courte durée (inférieures à 15 jours) ou la résorption progressive des surnombres académiques. Il faudra des réformes plus ambitieuses, mais plus risquées en termes de conflit social : 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...

(3) Mieux articuler modernisation des administrations et réduction des effectifs

Pour tous les ministères, la question est de savoir comment lier modernisation et réduction éventuelle des effectifs, réforme de l'Etat et réforme de la fonction publique. La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, souligne que l'externalisation, faute d'évaluation préalable, est la source de déconvenues en termes d'économies : « quand elles sont chiffrées, les économies attendues sont faibles par rapport aux crédits de fonctionnement, d'autant que souvent

l'externalisation ne se traduit pas par des suppressions d'emplois, et parfois aucun redéploiement n'est constaté. Quelques ministères admettent que les coûts et effectifs restent constants (culture) et qu'ils n'attendent par conséquent aucune économie comme résultat des externalisations ».

De la même manière, malgré une prime d'incitation au départ de 45.000 euros, l'externalisation du contrôle des véhicules « poids lourds » hors de Bercy, s'est révélée décevante : 181 techniciens et 15 secrétaires ont été reclassés au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 60 techniciens et 1 secrétaire ont été reclassés au sein des autres ministères... Tandis que 33 techniciens ont démissionné et bénéficié de l'aide au départ.

(4) Des primes d'incitation au départ ?

Pour autant, il ne paraît pas que les primes d'incitation au départ doivent être abandonnées. Elles peuvent conduire, au moins dans trois cas, à une réduction des effectifs, et à un accord gagnant - gagnant entre l'Etat, qui fait des économies de long terme, et l'agent, qui trouve de nouvelles perspectives de carrière dans le secteur privé.

Ces primes se justifient ainsi 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 une vingtaine d'ambassadeurs ou de ministres plénipotentiaires sans affectation en administration centrale au Quai d'Orsay, qui pourraient faire valoir leurs compétences dans le secteur privé s'ils y étaient raisonnablement incités.

(5) Lier réduction des effectifs et réduction des coûts

Lorsqu'il y a diminution des effectifs, une réduction des coûts doit être enregistrée. La Cour des comptes montre ainsi, s'agissant du ministère de l'économie, des finances, que *« malgré une baisse des effectifs de 2,9 %, les dépenses de personnel ont augmenté, de 2002 à 2005, de 1,7 % en euros courants, du fait des revalorisations et du GVT (plans de requalification, notamment). Au ministère de la défense, les dépenses de personnel ont augmenté, de 2002 à 2005, de 5,8 % alors que les effectifs de la défense n'ont augmenté que de 2,2 % »*.

Dans cette perspective, l'intégration de la gestion de la fonction publique au sein du pôle « budget et réforme de l'Etat » se justifie pleinement.

(6) La nécessité d'un plafond annuel de progression de la masse salariale

Les dysfonctionnements passés, où les réductions d'effectifs n'ont pas eu d'impact en termes de coût, 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.

(7) Mettre fin au tabou du temps de travail

Une meilleure gestion de la masse salariale devrait conduire logiquement à 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 prochaine 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.

(8) Vers la fin du point « fonction publique » ?

Dans cette hypothèse, la question du mode d'évolution des rémunérations des agents de la fonction publique est posée. 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.

A tout le moins, la prochaine législature doit être l'occasion, sinon d'une disparition du « point fonction publique », du moins de sa modulation selon les administrations publiques concernées.

(9) Augmenter la part des primes individuelles par rapport aux primes catégorielles

Depuis 1999, la part des primes et indemnités dans les rémunérations principales, passait de 13,6 % en 1999 à 16,3 % en 2005. Néanmoins, **la part des primes modulables¹ « 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,**

¹ 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).

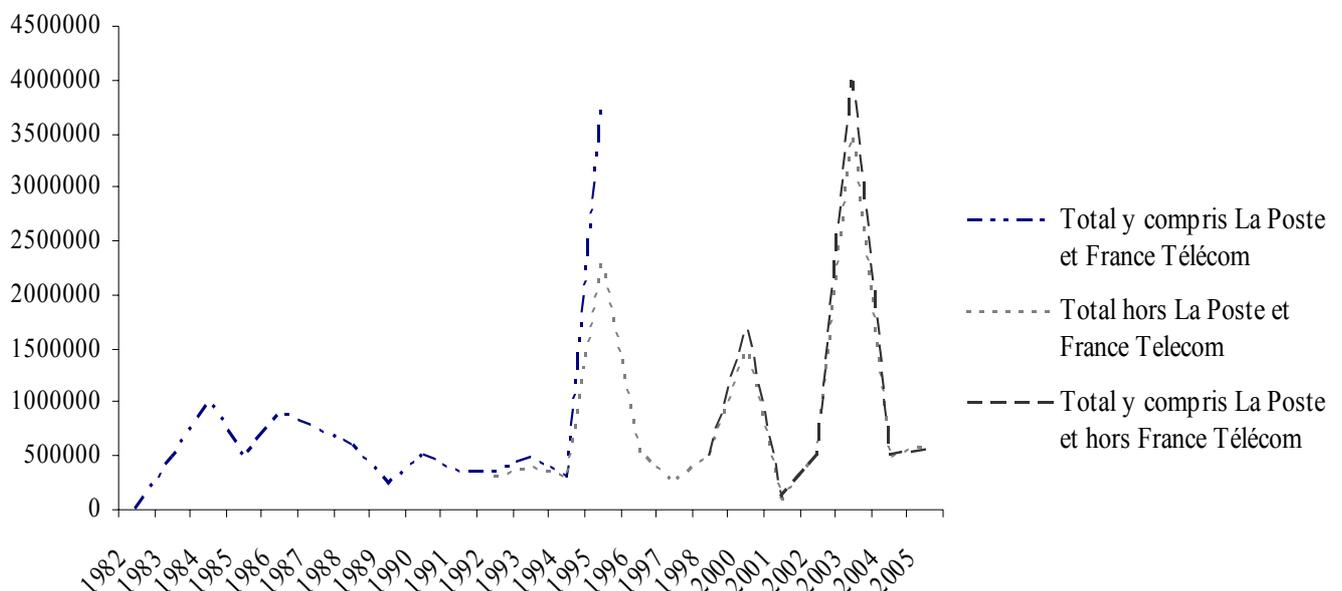
par une progression des carrières et des rémunérations des plus méritants, à partir du constat, toujours d'actualité, fait par le rapport de la Cour des comptes en 2003 sur « la gestion du système éducatif » : « *ce système ne permet pas d'accélérer la carrière de ceux qui consacrent d'importants efforts à leur discipline, à la réussite de leurs élèves et à la vie de leur établissement* ». 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.

(10) Réduire la conflictualité et l'absentéisme

En 2005, le nombre de journées de grève dans la fonction publique de l'État s'est établi à 1.110.145 (contre 491.650 en 2004). En l'absence de service fait, des retenues sont certes opérées par l'administration sur les rémunérations des agents.

Il n'empêche que, sur la base d'une durée annuelle de travail de 1.607 heures, les grèves de l'année 2005, peu nombreuses au demeurant par rapport au passé, correspondent à 690 équivalents temps plein « perdus » pour le service public.

Evolution du nombre de journées perdues pour fait de grève



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Cessations collectives et concertées du travail des agents de l'Etat en 2005

(en nombre de journées)

Affaires étrangères	853
Agriculture et pêche	25.969
Culture et communication	8.046
Défense	27.355
Écologie et développement durable	2.273
Économie, finances et industrie	241.494
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	677.709
Emploi, cohésion sociale, logement, santé et solidarités	16.107
Intérieur et aménagement du territoire	17.338
Jeunesse, sports et vie associative	2.241
Justice	20.578
Outre-mer	51
Premier ministre (services généraux)	237
Transports, équipement, tourisme et mer	69.894
TOTAL	1.110.145

Source : DGAFP, bureau du statut général

De la même manière, l'absentéisme lié aux congés maladie, justifiés bien évidemment dans la plupart des cas, peut constituer un enjeu en matière de gestion des ressources humaines. **Une moyenne de 13 jours d'arrêt de maladie par agent conduit à environ 26 millions de journées de travail perdues par an, ce qui paraît évidemment très élevé.**

	Nombre moyen de jours de congé ordinaire de maladie par agent	Nombre moyen de jours d'arrêt de maladie (tous types de congés) par agent
Affaires étrangères (1)	7	13
Agriculture	6	12
Culture	7	15
Défense	10	16
Économie et Finances	8	12
Éducation enseignants	6	11
Éducation : non enseignants (2)	7	13
Emploi et Solidarité	8	14
Équipement	8	15
Intérieur	9	17
<i>dont Police nationale</i>	<i>11</i>	<i>19</i>
Jeunesse et Sports	3	6
Justice	10	15
Outre-mer (1)	11	23
Services du Premier ministre	6	9
Total hors enseignants	8	14
Éducation enseignants	6	11
Total	7	13

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : enquête sur l'aménagement du temps de travail en 2003.

(1) Administration centrale.

(2) Personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service, sociaux et de santé, des conseillers d'éducation, d'orientation, maîtres d'internat et surveillant, personnels de direction

C. QUELLES SONT LES ÉCONOMIES ENVISAGEABLES EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE ?

1. Un préalable : la clarification des responsabilités entre l'Etat et la Sécurité sociale

a) Trésorerie de la sécurité sociale : le poids des dettes de l'Etat

L'examen de la situation budgétaire de la sécurité sociale conduit également à analyser la situation des dettes de l'Etat à l'égard des régimes obligatoires de sécurité sociale. Or ces dettes sont très importantes, puisqu'elles atteignent, **au 31 décembre 2005, 3,6 milliards d'euros à l'égard du régime général et plus de 5,1 milliards d'euros à l'égard de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale.** A titre de comparaison, les dettes nettes au 31 décembre 2005 représentent ainsi **35 % du déficit prévisionnel 2006 du régime général** (31 % du déficit constaté en 2005), comme le montre le tableau suivant :

Etat semestriel des dettes de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale, ventilé par caisse au 31 décembre 2005

(en millions d'euros)

Caisse	Situation au 31/12/2005 sur année 2004 et antérieures (a)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 (b)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 et antérieures (c=a+b)	Versements janvier 2006 à rattacher à 2005 et années antérieures (d)	Situation nette au 31/12/2005 (e=c-d)	Dettes nettes au 31/12/2005 rapportées au déficit prévisionnel 2006 (en %)
CNAMTS -AM	631,13	1 405,99	2 037,12	330,04	1 707,08	27%
CNAMTS-AT	61,80	165,49	227,29	51,98	175,31	88%
CNAF	1 671,86	362,10	2 033,96	1 009,09	1 024,88	68%
CNAVTS	121,23	791,09	912,32	231,68	680,64	31%
Total	2 486,03	2 724,67	5 210,70	1 622,79	3 587,91	35%

Source: d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2006)

Cet élément doit être pris en considération au moment où l'on examine des pistes d'économies. **La responsabilisation des différents acteurs du système de sécurité sociale doit en effet s'accompagner d'une clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.**

Il faut toutefois signaler **que ces dettes ne pèsent pas sur les comptes du régime général**, qui possède une comptabilité en droits constatés, mais uniquement sur sa trésorerie. **Elles engendrent toutefois des frais financiers qui s'élèvent à plusieurs dizaines de millions d'euros.**

Cette photographie permet également de **faire ressortir les insuffisances des prévisions budgétaires et la sous-évaluation manifeste de certaines dépenses en loi de finances initiale** : allocation de parent isolé, allocation adulte handicapé, allocation spéciale d'invalidité... Signalons que

l'aide médicale de l'Etat représente à elle seule presque la moitié du montant des dettes du champ santé-solidarité et que le montant de la dette sur ce poste de dépenses est près de trois fois supérieur au montant des dépenses inscrites en loi de finances initiale : 654 millions d'euros contre 233 millions d'euros.

b) La dette sociale : une extinction prévue en 2020

La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie avait prévu que la CADES prendrait à sa charge les déficits cumulés de la branche maladie du régime général au 31 décembre 2003 ainsi que son déficit prévisionnel au 31 décembre 2004, dans une limite globale de 35 milliards d'euros.

La CADES a ainsi effectué **quatre versements** au profit de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) : 10 milliards d'euros le 1^{er} septembre 2004, 7 milliards d'euros le 11 octobre 2004, 9 milliards d'euros le 9 novembre 2004 et une nouvelle fois 9 milliards d'euros le 9 décembre 2004.

Le montant réel des déficits cumulés au 31 décembre 2004 s'étant élevé à 33,31 milliards d'euros, l'ACOSS a bénéficié d'un **excédent de transfert de 1,69 milliard d'euros** de la part de la CADES. **Ce trop-perçu a été déduit du transfert relatif à l'exercice 2005.**

En effet, la loi précitée relative à l'assurance maladie prévoit également le transfert à la CADES des déficits prévisionnels de la branche maladie au titre des exercices 2005 et 2006, dans la limite de 15 milliards d'euros.

En pratique, le déficit prévisionnel de la branche maladie pour l'exercice 2005 a été fixé à 8,3 milliards d'euros par le décret n° 2005-1255 du 5 octobre 2005, pris après avis du secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale. Compte tenu des versements déjà effectués, le montant net du transfert s'établit à 6,61 milliards d'euros, somme qui a été versée à l'ACOSS le 7 octobre 2005.

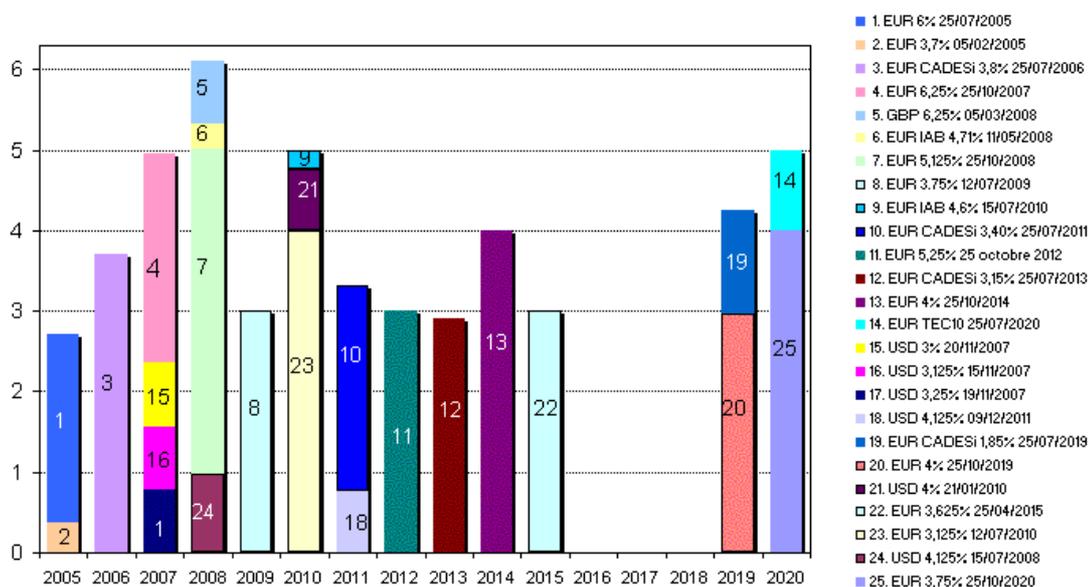
A la date du 7 octobre 2005, le montant total de la dette reprise par la CADES s'élève à 100,776 milliards d'euros. Sur ce total, la CADES a déjà amorti 27,64 milliards d'euros au 30 juin 2005. **Il lui reste donc, à ce jour, 73,136 milliards d'euros à amortir.** Notre collègue Paul Girod a relevé, dans son rapport d'information¹ sur la gestion de la dette de l'Etat dans le contexte européen, que la CADES, qui a émis 39 milliards d'euros d'emprunts en 2005 (soit autant que l'Espagne), s'autorisait une politique d'émission de titres plus audacieuse, plus risquée et plus opportuniste que l'agence France Trésor.

¹ « Pour une gestion consolidée des dettes de l'Etat », rapport d'information n° 476 (2004-2005).

La CADES a amorti 3,3 milliards d'euros en 2004 et 2,6 milliards d'euros en 2005. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 fixe à la CADES un objectif d'amortissement de 2,3 milliards d'euros. Cette diminution de l'objectif d'amortissement de dette s'explique par les récentes reprises de déficits, qui ont conduit à rallonger la durée de vie de la CADES. Celle-ci devrait terminer de rembourser les emprunts contractés en 2020, ainsi que le montre l'échéancier des dettes présenté ci-après.

Echéancier de la dette de la CADES à moyen et long terme

(en milliards d'euros)



Source : CADES

On rappellera que la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) interdit, à l'avenir, d'accroître la durée d'amortissement de la dette sociale, **ce qui signifie que tout nouveau transfert de déficit à la CADES devrait être compensé par l'affectation de recettes supplémentaires.**

2. Une problématique générale : la réintroduction de mécanismes régulateurs

a) Les mesures de responsabilisation des assurés sociaux

La responsabilisation des assurés sociaux dans l'utilisation du système de santé constitue un outil de maîtrise des dépenses de santé.

Cette responsabilisation peut revêtir diverses formes : une responsabilisation financière avec l'introduction de mécanismes plus contraignants de pénalisation financière ; une incitation au développement de

comportements vertueux par le biais notamment de la promotion de la prévention ou du recours systématique aux médicaments génériques ; une action volontariste sur les taux de prise en charge via une réflexion sur les champs respectifs de l'assurance obligatoire et de l'assurance complémentaire.

Pour mémoire, on peut souligner qu'alors que la participation financière des patients passe en France principalement par le ticket modérateur qui s'applique de manière uniforme à tous les assurés, quels que soient notamment leurs revenus, nombre de nos voisins étrangers ont mis en œuvre différents outils (franchise, participation forfaitaire, plafonnement du reste à charge) et modulent cette responsabilisation en fonction du comportement et des caractéristiques des assurés (leur revenu notamment).

Cette responsabilisation des assurés sociaux impose notamment de faire des choix structurels en termes d'organisation du système de soins, de périmètre du remboursement ou encore de définition du champ de l'assurance maladie obligatoire.

(1) Aborder sans a priori la question de la redéfinition du champ de l'assurance maladie obligatoire

La délimitation du champ de l'assurance maladie obligatoire impose de mener une **réflexion structurelle sur le remboursement** : que doit-on rembourser et à quel taux ?

Ainsi que le rappelait le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie dans un document de travail daté du 20 novembre 2003, « *à partir de systèmes de paiement qui, pour beaucoup, ne diffèrent pas radicalement du nôtre en niveau global de prise en charge, les pays étrangers sont tous engagés dans une politique d'ajustements qui resserrent les conditions de remboursement et soulagent les régimes obligatoires* ». Ainsi, pour diminuer la prise en charge publique, sans solliciter trop les ménages qui exposent les plus fortes dépenses, *a fortiori* lorsque leur revenu est faible, ils mettent souvent en œuvre des mécanismes de franchise ou de plafonnement du reste à charge (fixé, le cas échéant, en fonction du revenu).

Dès lors, la révision du système de prise en charge publique impose de **redéfinir le périmètre remboursable des biens et services offerts aux usagers du système de soins** et dont le coût est, en tout ou partie, pris en charge par les assurances maladie obligatoire et / ou les assurances complémentaires.

Il faut savoir qu'en France, à la différence de nombreux pays étrangers, l'assurance maladie complémentaire intervient plus en complément « tarifaire » qu'en complément « thématique » par rapport à l'assurance obligatoire. En effet, **le périmètre du remboursable est celui de l'assurance maladie obligatoire. Il pourrait ne pas recouper exactement celui des contrats d'assurance complémentaire les plus courants.** C'est le cas dans plusieurs pays étrangers, où certains biens et services, répondant à la définition de biens et services de santé (kinésithérapie, prothèses dentaires,

etc.), sont exclus du périmètre remboursable de l'assurance obligatoire. En France, on peut considérer que, le plus souvent, l'assurance maladie complémentaire, se borne à améliorer le taux de remboursement des prestations élues par l'assurance obligatoire.

Dès lors, on pourrait proposer, dans le cadre d'une réflexion globale sur la gestion du périmètre remboursable, que, en contrepartie de l'introduction de produits ou techniques coûteux et de l'amélioration de certains niveaux de remboursement, les produits ou services considérés comme moins prioritaires, ou devenus relativement moins efficaces du fait de l'introduction d'une nouveauté, soient sortis du périmètre remboursable, sur des bases objectives et transparentes.

Cette possibilité de révision du périmètre remboursable suppose toutefois de disposer de connaissances documentées sur l'utilité et l'efficacité des produits et services médicaux ainsi que de pouvoir réexaminer de façon systématique et régulière ce périmètre, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en France en dehors des médicaments et dispositifs médicaux inscrits de manière non générique.

Plus globalement, la question de la **répartition des interventions entre l'assurance maladie obligatoire et les assurances complémentaires en matière de dépenses de santé** doit pouvoir nourrir la réflexion sur la réintroduction de mécanismes régulateurs.

A cet égard, on peut citer 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, selon lequel cette répartition n'est pas le résultat de choix explicites et rationnels. En effet, malgré les enjeux qu'elle recouvre, la répartition actuelle est le produit d'une succession de décisions techniques, parfois anciennes, plutôt que d'une approche d'ensemble, et n'a donc jamais fait l'objet d'un réel débat public.

Ce rapport estime qu'il est certes illusoire de penser, au regard des masses financières en jeu et des déterminants de la croissance des dépenses de santé, qu'une réforme de la répartition des interventions entre assurance maladie obligatoire et 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, ne serait-ce que par la mise en place d'une meilleure gestion du risque.

En termes de pistes de solution, ce rapport préconise 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 et la corégulation. Le copaiement supposerait la définition commune par les organismes obligatoires et complémentaires du panier de soins sous l'arbitrage de l'Etat et la corégulation reposerait sur l'association des assurances maladie complémentaires à la gestion du risque.

(2) Réguler la demande de soins

La volonté de régulation de la demande de soins impose de se poser la question de la **modulation de la prise en charge selon le mode de recours aux soins**.

Une telle modulation paraît souhaitable et légitime si et seulement si elle s'effectue au profit d'un processus de soins ou de prévention qui offre un supplément objectif de qualité ou d'efficience, dans des conditions de choix réel et informé de la part de l'assuré, enfin, à chaque fois que possible, en accompagnement d'une mobilisation parallèle, sur les mêmes objectifs, du personnel soignant. L'exemple le plus emblématique est celui de la **promotion des comportements de prévention**.

Dès lors, il apparaît légitime de moduler la prise en charge en fonction de l'efficacité de l'acte ou du produit voire de l'efficience de l'acte ou du produit. Cette modulation renvoie à la nécessité d'une action méthodique et résolue pour mieux organiser le système de soins autour du rapport qualité / prix.

(3) Réfléchir à une modulation des prestations selon le revenu et la situation de fortune de l'assuré social

Il n'est pas certain que le remboursement des médicaments et des soins doive demeurer identique quels que soient les moyens du bénéficiaire. Votre rapporteur général estime qu'une remise en cause de ce principe est inéluctable. Il reste à définir des seuils raisonnables et à garantir aux classes moyennes et supérieures un système de financement des régimes sociaux qui ne les pénalise pas une nouvelle fois. C'est pourquoi il est attaché au maintien de la proportionnalité (et à la déductibilité) de la contribution sociale généralisée, laquelle a, dans son esprit, vocation à fusionner avec l'actuel impôt sur le revenu, appelé à devenir la part progressive d'un nouvel impôt, plus large et plus simple, sur la personne et le foyer fiscal. Sur le plan technique, c'est sans doute par une modulation des tickets modérateurs (ou du reste à charge), selon les catégories de revenus, que cette évolution sera la plus acceptable.

b) Les mesures de responsabilisation des prescripteurs

Les modes actuels de rémunération des prescripteurs ne s'inscrivent qu'à la marge dans des politiques explicites de responsabilisation financière des prescripteurs et de promotion de l'efficience des prescriptions de soins.

A cet égard, le rapport de l'inspection générale des finances de mars 2003 relatif aux expériences étrangères en matière de régulation et d'organisation de la médecine¹ fait apparaître plusieurs pistes intéressantes dont l'étude mériterait d'être approfondie.

S'agissant tout d'abord de l'efficacité des prescriptions, le rapport précité relève que **les incitations financières peuvent avoir un impact significatif sur les pratiques individuelles des professionnels et l'amélioration du rapport qualité/prix de celles-ci**. Il indique notamment que les incitations financières peuvent porter sur les performances sanitaires comme sur les performances financières, en intéressant les praticiens au résultat financier du processus de production de soins. Cette hypothèse devrait être examinée en lien avec l'action de la CNAMTS, qui s'oriente de plus en plus vers un suivi individualisé des médecins (cf. infra), et pourrait être envisagée sous la forme d'un bonus/malus. L'efficacité des incitations financières se constate aujourd'hui, de manière concrète, dans les pratiques des pharmaciens, dont les marges sont accrues en cas de substitution d'un médicament générique à un princeps.

En tout état de cause, **il conviendrait que ce type d'incitations financières soit apprécié au cas par cas, et non sous la forme d'un accord global aux effets souvent limités ou contrastés**, comme l'a rappelé le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2005 s'agissant de la revalorisation des honoraires des médecins généralistes à 20 euros en contrepartie d'un engagement de la profession de diminuer le nombre de visites à domicile d'au moins 5 % la première année et de rédiger au moins 25 % des lignes de prescriptions de médicaments en dénomination commune internationale (DCI) ou en génériques. **La mise en place d'indicateurs de performance des prescripteurs pourrait également être mise à l'étude, même si l'on convient de la difficulté de cet exercice**.

Une autre solution, qui impliquerait un changement de nature plus radical, consisterait à **attribuer à un médecin des « droits de tirage » de paiement, système mis en place en Allemagne sous la dénomination de *praxisbudget***, qui diffère dans ses effets d'un système de rémunération par capitation – qui ne serait pas acceptable – et constitue une incitation importante pour améliorer le rapport qualité/prix des pratiques. **Le rapport de l'inspection générale des finances précité recommandait d'ailleurs la mise en œuvre en France d'un système de type *praxisbudget***, tout en soulignant que l'adoption d'une nomenclature neutre et détaillée était un préalable à l'accomplissement d'une telle réforme et que l'instauration d'un système de tiers-payant en faciliterait la gestion.

¹ *Inspection générale des finances, rapport d'enquête n° 2002-M-023-02 sur la régulation et l'organisation de la médecine : les enseignements des expériences étrangères, établi par MM. Bertrand Cozzarolo, Eric Jalon et Guillaume Sarlat sous la supervision de M. Bruno Durieux, mars 2003.*

Le dispositif du praxisbudget

Le praxisbudget consiste à attribuer à un médecin un « droit de tirage », exprimé en points de nomenclature, pour tout patient vu au moins une fois au cours d'un trimestre. Toute personne qui consulte pour la première fois un médecin au cours d'un trimestre est considérée comme un « cas » pour ce médecin. Il est indifférent que la personne ait ou non déjà consulté le médecin au cours de trimestres précédents. Par ailleurs, si la même personne consulte plusieurs fois son médecin au cours du trimestre, elle ne représente qu'un seul cas.

Le droit de tirage attribué au médecin correspond au coût moyen de traitement d'un patient sur une période de trois mois. Les droits de tirage acquis par le médecin pour chaque patient sont fongibles : un médecin qui aurait 100 patients ouvrant droit chacun à 800 points de nomenclature disposerait ainsi d'un droit de tirage global de 80.000 points sur le trimestre considéré.

Concrètement, **le tiers-payeur** – en Allemagne il s'agit de l'union régionale de médecins, gestionnaire d'une enveloppe d'honoraires déléguée par les caisses d'assurance-maladie – paye les factures présentées par le médecin jusqu'au point où le montant remboursé, exprimé en points de nomenclature, atteint le total des droits de tirage correspondant à la clientèle du médecin. Dans l'exemple choisi, le médecin sera donc remboursé pour toutes les factures émises au cours du trimestre jusqu'à un plafond de 80.000 points. Le point est affecté d'une valeur monétaire. La multiplication du nombre de points par le facteur de conversion monétaire permet d'obtenir la rémunération du médecin exprimée en euros.

Pour les actes réalisés au-delà de ce plafond, le médecin n'est pas rémunéré. Inversement, si le total de facturation du médecin est inférieur 80.000 points, le praticien ne percevra que le montant correspondant à son volume d'activité effectif.

De son côté, la Cour des comptes, dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005, s'est interrogée sur les modes de rémunération des médecins. Elle relevait que *« les mesures touchant la valeur monétaire des actes ont mis en avant des contreparties attendues en matière de pratiques médicales mais ont éludé la question d'une réforme structurelle de la rémunération des professions de santé. Des éléments partiels de forfaitisation ont certes été introduits dans la rémunération de certains professionnels de santé (option référent, patients en ALD et contrats de bonne pratique) mais, combinés au maintien du paiement à l'acte, ils se sont traduits par un surcoût, souvent injustifié et sans conséquence sur l'évolution de l'activité rémunérée à l'acte. Ce cumul de rémunérations à l'acte et forfaitaire se reproduit aujourd'hui avec la mise en place de la consultation forfaitaire d'ALD. La mise en place d'un système mixte cohérent alliant forfaitisation (ou capitation) et rémunération à l'acte implique d'opérer de manière rationnelle le partage du revenu médical entre ce qui doit relever de la rémunération à l'acte et ce qui doit relever du forfait »*.

Votre rapporteur général estime que, **en parallèle du renforcement des mesures de responsabilisation des assurés, les modalités de rémunération des professionnels de santé devront être revues de manière structurelles à l'avenir, afin d'accroître les rapports qualité/prix et la performance des pratiques.**

c) Les mesures relatives aux établissements de santé

Les établissements de santé occupent une place importante dans les évolutions en profondeur souhaitables à moyen terme. Il est, en effet, nécessaire d'améliorer le pilotage de la dépense hospitalière, comme l'ont préconisé les inspections générales des finances et des affaires sociales dans leur rapport de 2005 sur ce point.

La **mise en œuvre de la tarification à l'activité (T2A)** en offre l'opportunité. Il convient en effet de rechercher dans un premier temps la convergence des tarifs au sein de chacun des secteurs publics et privés vers les établissements les plus efficaces et non vers la moyenne. Les enveloppes complémentaires résultant des missions d'intérêt général assurées en sus des actes tarifés dans le cadre de la T2A doivent par ailleurs mieux refléter effectivement les coûts afférents, comme l'a récemment souligné la Cour des comptes dans son enquête sur la mise en œuvre de la réforme du financement des établissements publics et privés.

Plus généralement, **le fonctionnement et l'organisation interne des établissements peuvent être optimisés**, dans une démarche générale d'efficacité. Il s'agit en particulier de mieux encadrer les pratiques redondantes, inefficaces voire dangereuses. La non-qualité provoque en effet des coûts évitables, comme l'ont souligné les travaux de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé, désormais intégrée au sein de la Haute autorité de santé : événements indésirables, prescriptions inappropriées, interventions injustifiées, hospitalisations non justifiées, défauts du circuit du médicament, non-adéquation des patients aux lits d'hospitalisation.

Il convient également d'optimiser le fonctionnement et l'organisation interne des établissements, grâce aux audits de gestion, aux études de benchmarking, aux analyses développées par la mission d'expertise et d'audits hospitaliers (MEAH). La responsabilisation des acteurs locaux dans le cadre de la nouvelle gouvernance à l'hôpital devrait faciliter cette démarche.

La recherche d'une meilleure qualité des soins pourrait être facilitée par un **recentrage de l'hôpital sur les missions qui fondent sa spécificité**, et notamment la prise en charge des soins aigus. Dans le cadre de la recomposition des structures hospitalières, des **complémentarités** pourraient ainsi être largement développées **avec le secteur médico-social** pour la prise en charge des personnes âgées ou dépendantes, comme **avec le secteur ambulatoire**, en matière d'hospitalisation à domicile, de chirurgie ambulatoire de soins infirmiers en ville ou encore de soins de suite et de réadaptation.

3. Où sont les gisements d'économies concrètes ?

a) Les mesures d'économies envisageables en matière d'assurance maladie

(1) Les outils de responsabilisation financière des assurés sociaux

Un rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur la responsabilisation des assurés sociaux dans l'utilisation du système de soins, datant du mois d'avril 2004, transmis à votre commission des finances à sa demande, dresse un panorama des **principaux outils envisageables de responsabilisation financière et chiffre les économies potentielles qui résulteraient du recours à ces outils.**

(a) La participation forfaitaire à la dépense de santé

L'introduction de participations forfaitaires des assurés à la dépense de santé supposent que ces participations soient déconnectées du prix du bien, qu'elles soient fixées à un niveau réduit mais généralisé à tous les assurés sans exception et qu'elles ne puissent être couvertes par les assurances complémentaires dans un réel souci de maîtrise des dépenses.

Ainsi, par exemple, l'introduction d'un forfait de 50 centimes d'euro par boîte de médicament, généralisé à tous les assurés sans plafonnement, aurait un rendement minimum de 1,2 milliard par an, correspondant, en réalité, à une économie de dépenses pour l'assurance maladie.

L'introduction d'une contribution forfaitaire généralisée de un euro par acte médical, **applicable à tous les actes qu'ils soient réalisés en ville ou à l'hôpital, sans exception en fonction du revenu ou de la gravité de la pathologie**, aurait un rendement théorique de 1 milliard d'euros annuel et constituerait, là encore, une moindre dépense pour l'assurance maladie¹.

(b) Le réaménagement des tickets modérateurs

Un réaménagement des tickets modérateurs pourrait être proposé pour en renforcer l'efficacité par le biais de la création d'un ticket modérateur universel plafonné se substituant aux différents tickets modérateurs actuels : ainsi un ticket modérateur de 35 %, plafonné à 500 euros par bénéficiaire rapporterait de l'ordre de 1,2 milliard d'euros par an.

L'idée qui sous-tend cette réforme du mode de calcul des tickets modérateurs est d'**orienter le système de santé vers une prise en charge qui présente la meilleure organisation et donc le meilleur emploi des fonds**

¹ La loi relative à l'assurance maladie précitée du 13 août 2004 a instauré une participation forfaitaire des assurés d'un euro pour chaque acte ou consultation pris en charge par l'assurance maladie et réalisé par un médecin **hors hospitalisation**. Sont exonérés les ayants droits mineurs, les bénéficiaires de la CMU complémentaire et les femmes enceintes. Cette mesure n'a rapporté que 400 millions d'euros en 2005. La proposition qui est faite ici serait de généraliser cette participation forfaitaire à tous les actes, sans dérogation.

collectifs. En effet, le dispositif actuel d'exonération du ticket modérateur à l'hôpital notamment, est trop complexe et inégalitaire. En outre, il apparaît que l'essentiel de l'impact du ticket modérateur s'observe dans le nombre de recours au système de santé et pas dans le coût de chaque recours au système de soins. Toutefois, il faut tenir compte du fait que l'effet négatif du ticket modérateur sur la santé des assurés est perceptible chez les populations les plus fragiles et peut entraîner un réel rationnement de l'accès aux soins.

Alternativement, l'instauration d'une franchise annuelle de 50 euros sur l'ensemble des premiers remboursements de l'assurance maladie, avec maintien, à taux inchangé, des actuels dispositifs de tickets modérateurs aurait un rendement annuel de 2,8 milliards d'euros si elle était appliquée par bénéficiaire et sans cas d'exonération. Toutefois, si elle répond essentiellement à des préoccupations financières d'économies sur les dépenses de soins remboursées, cette mesure n'aurait pas de fondement en termes de meilleur recours au système de soins, et poserait de réels problèmes d'équité.

(c) Le désengagement de l'assurance maladie obligatoire des prestations jugées moins prioritaires

Le désengagement de l'assurance maladie obligatoire des prestations jugées moins prioritaires ou de thérapeutiques inadaptées donc inutilement coûteuses et redevables d'assurance complémentaire répond à des contraintes financières.

Cette idée participe d'une réflexion plus large sur la définition relative du champ de l'assurance obligatoire et de celui des assurances complémentaires évoquée *supra*.

Les mesures associées à cette idée recouvrent notamment :

- le déremboursement de l'ensemble des médicaments à service médical rendu (SMR) insuffisant ;

- le déremboursement des traitements homéopathiques qui permettrait une économie de l'ordre de 75 à 150 millions d'euros annuels ;

- la non prise en charge par l'assurance maladie obligatoire des cures thermales, qui permettrait une économie de l'ordre de 230 millions d'euros par an ;

- enfin, dans le domaine dentaire, la proposition de désengagement partiel de l'assurance maladie obligatoire sur le secteur des prothèses et de l'orthodontie rapporterait un gain théorique de 1 milliard d'euros annuels qui doit toutefois être relativisé en fonction des comportements des assurés.

(d) La poursuite de l'action menée sur les indemnités journalières

La réorientation du dispositif de contrôle des indemnités journalières engagée par la CNAMTS depuis le second semestre 2003 semble avoir eu un fort impact sur l'évolution des dépenses d'indemnités journalières (IJ) : en effet, après une forte progression de 1997 à 2003 (progression de l'ordre de

8 % par an en moyenne), les indemnités ont reculé de 0,5 % en 2004 et 1 % en 2005.

Si cet élément est incontestablement positif, plusieurs mesures d'économies recensées par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) dans leur rapport d'octobre 2003¹ pourraient être mises en œuvre, comme :

- la modification du mode de calcul des IJ, en passant d'une proratisation sur 365 jours et non plus sur 360 (70 millions d'euros par an) ;

- la fiscalisation des IJ perçues par les personnes atteintes d'une affection de longue durée (200 millions d'euros par an) ;

- en parallèle, ce qui ne figurait pas dans le rapport de l'IGAS, la fiscalisation des IJ perçues par les personnes victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, dès lors qu'elles conservent l'intégralité de leur salaire (80 millions d'euros par an, cette mesure ayant déjà été adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006).

(e) Les économies envisageables dans le domaine du médicament

Outre la généralisation des mesures positives actuellement expérimentées par certaines caisses primaires d'assurance maladie, diverses mesures d'économie pourraient être envisagées dans le secteur du médicament, qui représente un poste élevé et dynamique de dépenses (+ 5,2 % en 2005, pour un montant total de dépenses remboursées par le régime général de 16,76 milliards d'euros).

Le **déremboursement des médicaments à service médical rendu (SMR) insuffisant** doit se poursuivre : la commission des comptes de la sécurité sociale estime les économies maximales potentielles à 250 millions d'euros par an pour la dernière vague de médicaments à SMR insuffisants qui reste à dérembourser. A l'avenir, il conviendrait de réévaluer très régulièrement le SMR des différents médicaments et de dérembourser systématiquement et automatiquement ceux à SMR insuffisant.

La **baisse du prix des médicaments génériques** pourrait également engendrer des économies substantielles. La Cour des comptes notait ainsi, dans son rapport de septembre 2004, que le prix des génériques était fixé par le comité économique des produits de santé à 30 ou 40 % en dessous de celui du princeps. Elle estimait que le passage à 50 % de l'abattement représenterait une économie de 135 millions d'euros. Au-delà des médicaments génériques, **l'action devrait être généralisée à l'ensemble des médicaments** : la commission des comptes de la sécurité sociale indique ainsi, dans son rapport de juin 2006, qu'une économie de 155 millions d'euros a pu être réalisée grâce à une baisse du prix de 45 médicaments. Les économies potentielles sont donc importantes.

¹ Les dépenses d'indemnités journalières, rapport IGF n° 2003-M-049-01, rapport IGAS n° 2003-130, octobre 2003.

Par ailleurs, d'autres mesures devraient être considérées, comme la diminution des marges des grossistes-répartiteurs ou encore la suppression de la possibilité pour les médicaments à SMR modéré ou faible (normalement remboursés à 35 %) d'être pris en charge à 100 % en cas d'affection de longue durée. Dans son rapport de septembre 2004, la Cour des comptes évaluait le potentiel d'économies d'une telle mesure à au moins 168 millions d'euros par an.

La Cour des comptes soulignait également le très grand potentiel d'économies liées à la mise en œuvre des règles de bon usage des médicaments.

(2) Les outils de responsabilisation des prescripteurs : l'identification des dépenses non médicalement justifiées

Dans son point de conjoncture du mois de mai 2004, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) avait réalisé une étude riche d'enseignements sur les dépenses non médicalement justifiées en mettant en évidence *« le décalage, qui devient de plus en plus visible grâce à différentes études, entre la consommation effective de biens ou services médicaux et celle qui serait possible sur un mode à la fois plus efficace et moins coûteux »*.

Dès lors, la CNAMTS dressait un **panorama des dépenses d'assurance maladie « qui apparaissent aujourd'hui injustifiées, au regard d'une pratique médicale efficiente »**, représentant une économie potentielle de l'ordre de **5 à 6 milliards d'euros**.

(a) Le cas des « gros prescripteurs »¹

Partant d'une approche macroéconomique visant à réfléchir à la dispersion des comportements médicaux et à sa justification, la CNAMTS avait d'abord montré, s'agissant des prescripteurs, que les disparités de prescriptions étaient en fait très faiblement liées aux caractéristiques des patients ainsi qu'aux caractéristiques sociodémographiques des professionnels de santé.

Dès lors, la CNAMTS s'attachait à apprécier les économies qui pourraient être réalisées si les plus gros prescripteurs étaient incités à modifier leurs comportements et si, pour chaque catégorie de clientèles, ceux-ci adoptaient un comportement de prescription moyen.

La CNAMTS précisait que *« sous réserve d'un état sanitaire équivalent des clientèles, l'économie que génèreraient ces nouveaux comportements pourrait atteindre ente 2 et 2,5 milliards d'euros (selon que la simulation est faite sur le total des prescriptions ou est conduite séparément sur chaque poste de prescription). Sur les seuls médicaments, cette économie se monterait à 1,2 milliard d'euros »*.

¹ Ceux prescrivant en moyenne plus de 80 euros à chaque acte.

Cette simulation ne concernait toutefois pas les prescriptions des médecins spécialistes, dont la clientèle présente, peut-être plus souvent que celle des généralistes, des spécificités qui devraient être prises en compte pour expliquer ces prescriptions.

Quelques expériences intéressantes actuellement menées par les caisses primaires d'assurance maladie

La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS) a replacé les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) au cœur du dispositif de régulation des dépenses de soins de ville. Deux expériences particulièrement intéressantes méritent d'être signalées.

La première a été conduite dans l'Aude, où la CPAM a mené une action ciblée auprès des plus importants prescripteurs d'antibiotiques du département : sur 770 praticiens, 225 étaient à l'origine de 80 % des montants remboursés. La caisse a ainsi mis en place une visite médicale professionnelle déployée par une équipe de conseillers formés sur le thème des antibiotiques, qui vient contrebalancer la pression commerciale exercée par l'industrie pharmaceutiques. La CPAM de l'Aude rappelle en effet que celle-ci s'appuie sur 23.000 visiteurs médicaux qui peuvent visiter un médecin entre 7 et 77 fois par an pour le même médicament et qu'elle consacre 31 % de son chiffre d'affaires à promouvoir les médicaments.

En six mois, l'action de la CPAM s'est révélée particulièrement concluante, puisqu'elle a permis de dégager 427.000 euros d'économies sur ce seul poste de dépenses. Si cette tendance se poursuivait tout au long de l'année, la baisse des dépenses d'antibiotiques dans ce département atteindrait 30 % sur l'année 2006. Sur le seul poste des antibiotiques, l'économie potentielle en généralisant une action de ce type est estimée à plus de 100 millions d'euros par an pour la France entière.

La seconde expérience notable, d'après les informations recueillies auprès de la CNAMTS, a été menée dans les Alpes maritimes, où la CPAM a passé un accord avec les pharmaciens afin de conditionner le bénéfice du tiers-payant à l'acceptation de la substitution d'un médicament générique à un médicament princeps. Cette mesure s'est traduite par une progression nettement plus rapide du taux de pénétration des génériques.

Ces expériences témoignent de l'intérêt d'actions ciblées, au plus près du terrain, et mettent en évidence la place essentielle occupée par les CPAM dans le dispositif de maîtrise médicalisée des dépenses.

(b) La problématique plus vaste du bon usage des soins

De manière plus vaste, la problématique du bon usage des soins permet également d'identifier des sources potentielles d'économies pour l'assurance maladie.

Ainsi, dans sa note de conjoncture précitée, la CNAMTS estimait en mai 2004 que si les objectifs inscrits dans les accords de bon usage des soins (ACBUS)¹ signés depuis 2002 étaient tous atteints, l'économie réalisable serait d'environ 350 millions d'euros, la quasi-totalité de ce montant concernant le médicament.

¹ Les principales actions visées par les ACBUS des médecins et dentistes, signées entre 2002 et 2004, concernaient le ciblage des antibiotiques, la réduction de la polymédication et du risque de iatrogénie ainsi que la diminution du recours aux psychotropes.

Plus généralement, la problématique du bon usage des soins amène à faire d'autres constats d'économies potentielles dans le domaine de l'assurance maladie.

(i) L'insuffisance de la coordination des soins

L'insuffisante coordination des soins, notamment entre la ville et l'hôpital, est source de nombreux dysfonctionnements dont les conséquences financières ne sont pas encore complètement évaluées. A titre d'exemple, le coût comparé de la chirurgie ambulatoire et de l'hospitalisation complète permet d'identifier une source d'économie potentielle de 100 millions d'euros en cas de prise en charge ambulatoire plus systématique de cinq interventions chirurgicales identifiées comme fréquentes¹.

(ii) La prise en charge plus encadrée et mieux coordonnée des affections de longue durée (ALD) : la question des soins dispensés sans rapport avec l'affection ouvrant droit à une prise en charge intégrale

Entamé par la loi relative à l'assurance maladie précitée, l'encadrement des ALD constitue un enjeu financier majeur dans la mesure où les assurés en ALD représentent 5 % seulement de l'ensemble des assurés sociaux et plus de la moitié des dépenses d'assurance maladie avec une dépense moyenne quatre fois supérieure à la moyenne des consommateurs de soins. Cette dépense est remboursée à 93 %, en raison d'une exonération du ticket modérateur dont le coût direct peut être évalué à 11 milliards d'euros. Toutefois, il faut souligner des disparités très fortes entre les départements, avec des taux d'admission en ALD qui peuvent varier du simple au double.

Il faut rappeler que, au total, les dépenses des régimes d'assurance maladie réalisées pour rembourser les soins dispensés à des patients en ALD s'élèvent à près de 50 milliards d'euros en prenant en compte les soins de ville et les frais d'hospitalisation, et à 20 milliards d'euros pour les seuls soins de ville. D'après l'étude précitée de la CNAMTS de mai 2004, « *un peu moins de 15 % de ces dépenses de ville correspondent à des consommations médicales qui sont à coup sûr sans rapport avec l'affection de longue durée puisqu'elles ne font pas l'objet d'une prise en charge intégrale. Au total, 20 % de la consommation médicale de ces patients n'est pas remboursée à 100 %* ».

Les soins qui sont aujourd'hui remboursés à 100 % alors qu'ils ne sont pas en rapport avec l'affection ouvrant droit à une prise en charge intégrale doivent pouvoir être évalués. En d'autres termes, il s'agit de distinguer le statut du malade en ALD et la nature des soins pour lesquels il est pris en charge. Fondée sur le seul poste du médicament et une couverture géographique partielle, une étude du service médical de la CNAMTS a ainsi estimé que les économies potentielles issues de cette distinction pouvaient

¹ *Chirurgie de la cataracte unilatérale, arthroscopie du genou avec ménisectomie, intervention unilatérale pour décompression du nerf médian au niveau du canal carpien, extraction de deux dents de sagesse sous anesthésie générale et intervention unilatérale pour varices du membre inférieur.*

représenter, dans une hypothèse jugée plutôt haute, 6,9 % des dépenses de médicaments remboursées à 100 % dans le cadre d'une ALD. Dès lors, cette étude estimait qu'un respect plus strict du principe consistant à ne prendre en charge à 100 % que les soins en rapport avec l'ALD pourrait diminuer de 2 milliards d'euros par an environ le niveau global de ces dépenses.

b) Les mesures d'économie 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 ;

- le réexamen, prévu lors de la réforme des retraites, des conditions de départ anticipé ;

- 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 décote¹ 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, d'après les informations recueillies auprès de la CNAV.

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

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).

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 2006¹.

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. Il serait toutefois possible de se fixer un objectif d'économies d'un milliard d'euros annuel à l'horizon 2011, montant qui pourrait être réajusté en fonction des marges de manœuvres qui pourraient apparaître lors des simulations auxquelles il sera procédé en 2008.

c) Les mesures d'économies envisageables en matière d'assurance chômage

La dégressivité des allocations (tous les quatre mois d'indemnisation) avait été instituée en 1993, alors que l'assurance chômage enregistrait un déficit cumulé de plus de 33 milliards de francs, soit 5 milliards d'euros -ce qui représente moins de la moitié du déficit cumulé actuel, qui s'établit à 13,5 milliard à fin 2005. En 2000, une amélioration de la conjoncture économique a permis de mettre un terme à la dégressivité des allocations. Aujourd'hui, **un rétablissement de la dégressivité entraînerait un gain annuel de 2 milliards d'euros.**

Cependant, la « mobilisation » de ces 2 milliards à l'horizon 2010-2011 dépend du statut des excédents de l'UNEDIC, susceptibles de se manifester dès 2009, à la faveur des économies résultant du rehaussement des cotisations et de la modification des filières d'indemnisations que comporte la dernière convention UNEDIC agréée en février 2006 ainsi que de l'évolution attendue du nombre des chômeurs. Bien sûr, l'avènement d'une situation cumulée excédentaire serait précipité par un rétablissement de la dégressivité.

Or, l'UNEDIC n'a pas vocation à réaliser durablement d'excédents : dans cette occurrence, les partenaires sociaux ne manquent pas de diminuer les cotisations et d'améliorer les prestations afin d'équilibrer les recettes et les dépenses à moyen terme. On peut toutefois considérer que la diminution des cotisations permettrait de répondre à la contrainte du besoin de financement restant de l'assurance vieillesse par l'augmentation des cotisations vieillesse sans augmentation des prélèvements obligatoires, tel qu'envisagé lors de la réforme des retraites de 2003.

¹ On pourra se reporter sur ce point au rapport précité de notre collègue Thierry Foucaud sur la mission « Régimes sociaux et de retraites ».

III. FAIRE SON CHOIX DANS LA « BOÎTE À OUTILS » DES RECETTES ET DES DÉPENSES

L'année dernière, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2006, votre commission des finances affirmait qu'elle n'était, « *par principe, pas favorable à une augmentation des prélèvements obligatoires. Cependant, elle est encore moins favorable à ce qu'un déficit public élevé conduise à une augmentation de la dette obligeant à consacrer une part croissante des dépenses publiques au financement de ladite dette. Compte tenu de la très grande difficulté de réduire rapidement et significativement le déficit structurel par la seule maîtrise des dépenses, on ne peut exclure qu'il faille, au moins temporairement, accroître à moyen terme le taux de prélèvements obligatoires.* »¹

Les difficultés récurrentes à réduire la dépenses mais aussi, le cas échéant, la nécessité de faire supporter aux usagers de services collectifs le juste prix de leur consommation peuvent effectivement rendre nécessaires des augmentations ponctuelles ou temporaires des recettes.

A. RÉPARTIR L'AJUSTEMENT ENTRE DÉPENSES DE L'ETAT, DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE, ET AUGMENTATION DES RECETTES

Votre commission des finances estime que les mesures de consolidation budgétaires devant être prises d'ici à 2011, de l'ordre de 30 milliards d'euros, peuvent, aux termes de ses évaluations, qui peuvent encore être affinées, être réparties de la manière suivante :

- 10 milliards d'euros de moindre progression des dépenses de l'Etat ;
- 10 milliards d'euros de moindre croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale ;
- 10 milliards d'euros issus d'une réforme de la fiscalité.

1. 20 milliards d'euros d'économies sur les dépenses : un montant qu'il serait peu réaliste de chercher à dépasser

a) Des économies de l'ordre de 10 milliards d'euros pour l'Etat

Dans le cas de l'Etat, les différentes mesures d'économie envisagées ci-dessus sont de l'ordre de **10 milliards d'euros** au total.

¹ Rapport d'information n° 444 (2004-2005) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances.

Schématiquement, deux phénomènes d'une ampleur analogue joueraient en sens inverse :

- d'un côté, la poursuite de l'effort actuellement impliqué par la règle du « zéro volume » permettrait d'économiser 4 milliards d'euros par rapport à la poursuite des tendances ;

- de l'autre, l'« effet-taux » accroîtrait la charge de la dette de 5 milliards d'euros par rapport à la poursuite de la tendance passée.

Sur les 10 milliards d'euros d'économies nouvelles, 5 pourraient provenir de la réduction des pensions et rémunérations.

Le tableau ci-après synthétise les principales pistes d'économies présentées dans le présent rapport d'information.

Economies possibles pour l'Etat en 2011
par rapport à la poursuite de la tendance 1994-2005, en net
(en milliards d'euros)

	Montant annuel à horizon de 5 ans
Base « 0 volume »	4,0
Charge de la dette	- 5,0
Pensions et rémunérations	5,3
Dépenses de fonctionnement	1,7
Interventions économiques et sociales	3,3
Total	9,0

Source : commission des finances du Sénat

b) Des économies de l'ordre de 10 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale

De même, il ressort des analyses présentées ci-dessus que **les économies réalisables à moyen terme dans le cas des administrations de sécurité sociale évaluées à près de 10 milliards d'euros, pourraient être réparties ainsi :**

Economies possibles pour les administrations de sécurité sociale en 2011 par rapport à la poursuite de la tendance 1994-2005 (1)

(en milliards d'euros)

Mesures d'économie envisageables	Montant annuel à horizon de 5 ans
Assurance maladie	5
Assurance vieillesse	1
Assurance chômage	2
Niches sociales hors allègements	1
Total	9

(1) Hors impact des réformes déjà réalisées par l'actuel gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat

A titre de comparaison, les administrations de sécurité sociale ont été déficitaires en moyenne de 5 milliards d'euros depuis 1993.

Les économies envisageables dans le cas de l'Etat et des administrations de sécurité sociale semblent donc de l'ordre de 20 milliards d'euros. Il reste donc 10 milliards d'euros à trouver.

2. Une remise en cause du réalisme des programmations du gouvernement ?

Les considérations ci-dessus conduisent à s'interroger sur le réalisme des programmations du gouvernement.

a) Des doutes sur la faisabilité de la norme de dépense « zéro valeur »

Les programmations du gouvernement sont exprimées non en termes d'économies par rapport à une tendance, mais en termes de taux de croissance des dépenses.

Dans le cas de l'Etat, les économies présentées dans le présent rapport d'information s'entendent par rapport à la poursuite de la tendance observée de 1994 à 2005.

Ainsi, l'application progressive du « zéro valeur » prévue par le gouvernement impliquerait de trouver d'ici 2011 des mesures d'économie sur les dépenses de l'Etat à hauteur de plus de **20 milliards d'euros**, ce qui semble **difficilement réalisable**.

**Les dépenses de l'Etat au sens de la comptabilité budgétaire : économies permises en 2011
par l'application de certaines normes de croissance des dépenses**

(en % et en milliards d'euros)

Intitulé du scénario	Objectif de croissance des dépenses		Economies nécessaires en 2011 pour atteindre l'objectif de croissance des dépenses
	En volume	En valeur	
	En %		En milliards d'euros courants
Poursuite de la tendance 1994-2005	0,2	1,7	0
Actuelle règle du « zéro volume »	0,0	1,5	-4
Scénario proposé par votre commission des finances	- 0,4	1,1	-10
Croissance prévue par le DOB pour la seule année 2007	-1,0	0,5	-19
Application progressive du « zéro valeur », selon le scénario du programme de stabilité 2007-2009	-1,3	0,3	-23
Application immédiate du « zéro valeur » (proposition du rapport Pébereau)	-1,5	0,0	-26
Ajustement reposant intégralement sur l'Etat	- 1,8	- 0,3	-30

Les précisions méthodologiques figurent dans l'annexe 1 au présent rapport d'information.

Source : calculs de votre commission des finances

b) Des prévisions de croissance des dépenses de sécurité sociale peu crédibles

De même, les économies découlant des programmations du gouvernement dans le cas des **administrations de sécurité sociale** semblent **peu crédibles**.

Certes, contrairement à ce qui est le cas pour l'Etat, il est vraisemblable que les réformes déjà réalisées par la majorité actuelle conduiront à réduire significativement la croissance des dépenses par rapport à la poursuite des tendances passées. Ainsi, on considère ci-après qu'en l'absence de réforme, la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale, de 2,5 % en valeur de 1994 à 2005, serait ramenée à 2 % jusqu'en 2011¹¹¹.

¹ Cette hypothèse est nettement moins optimiste que celle du programme de stabilité 2007-2009, qui prévoit, pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale, une croissance des dépenses de 0,9 % sur la même période, mais plus proche de celle des deux programmes de stabilité précédents (croissance des dépenses de 1,7 % en volume).

La prévision de croissance des dépenses retenue par le **programme de stabilité 2007-2009**, de 0,9 % en volume, semble **peu crédible**. Etendue jusqu'en 2011, elle implique de réaliser d'ici 2011 des économies de l'ordre de 30 milliards d'euros si l'on prend en compte l'impact des réformes déjà réalisées.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale : économies par rapport à une croissance des dépenses de 2 % en volume (1) permises en 2011 par l'application de certaines normes de croissance des dépenses

(en % et en milliards d'euros)

Intitulé du scénario	Objectif de croissance des dépenses		Montant dont les dépenses publiques devront être réduites en 2011 pour atteindre l'objectif de croissance des dépenses
	En volume	En valeur	
	En %		En milliards d'euros courants
Poursuite de la tendance 1994-2005	2,5	4,0	-
Scénario proposé par votre commission des finances	1,6	3,1	-10
Ajustement reposant intégralement sur les administrations de sécurité sociale (extension jusqu'en 2011 de l'objectif de croissance du pacte de stabilité 2007-2009)	0,9	2,4	-27

(1) Contre 2,5 % en 1994-2005.

Les précisions méthodologiques figurent dans l'annexe 1 au présent rapport d'information.

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

c) Comparaison entre la programmation du gouvernement et celle de votre commission des finances

Le caractère beaucoup plus exigeant, et, partant, beaucoup moins réaliste, de la programmation du gouvernement, apparaît nettement dans le tableau ci-après.

Montant de l'effort budgétaire (1) exigé par le programme de stabilité 2007-2009 et par la stratégie de désendettement de votre commission des finances

(en milliards d'euros)

	En 2010		En 2011		Effort annuel	
	Gouv ^t	Com ⁿ	Gouv ^t (2)	Com ⁿ	Gouv ^t	Com ⁿ
Dépenses de l'Etat	-18,4	-8	-23	-10	-4,6	-2
Dépenses de la sécurité sociale	-21,6	-8	-27	-10	-5,4	-2
Dépenses des collectivités territoriales	-10 (3)	0	-12,5(3)	0	-2,5 (3)	0
Recettes publiques	0	-8	0	-10	0	-2
Total	-50	-24	-62,5	-30	-12,5	-6

(1) Par rapport à la poursuite des tendances passées, sauf pour la sécurité sociale, pour laquelle l'effort s'entend par rapport à une croissance des dépenses de 2 % par an en volume.

(2) Projection du taux de croissance des dépenses prévu par le programme de stabilité.

(3) Le gouvernement indique, dans le rapport déposé en vue du présent débat d'orientation des finances publiques, que l'objectif d'un excédent des collectivités territoriales est abandonné ; il ne précise pas toutefois comment l'objectif d'équilibre public en 2010, maintenu, est atteint.

Remarque : tous les montants sont calculés par votre commission des finances, y compris ceux de la programmation du gouvernement (qui présente seulement des taux de croissance annuelle des dépenses). Dans le cas du gouvernement, ces montants sont purement indicatifs.

Source : calculs de votre commission des finances

Les chiffres ci-avant doivent être considérés avec prudence dans le cas de la programmation du gouvernement :

- tout d'abord, le gouvernement présentant sa programmation sous la forme de taux de croissance des dépenses, et non d'économies par rapport à une tendance, ces dernières ont dû être calculées en faisant **diverses hypothèses, qui ne correspondent pas forcément à celles du gouvernement** ;

- ensuite, **la programmation du gouvernement est actuellement mal définie** : si, comme cela a été indiqué ci-avant, le gouvernement a abandonné, dans le cadre du présent débat d'orientation des finances publiques, l'objectif, figurant dans le programme de stabilité 2007-2009, que les collectivités territoriales dégagent un excédent de 0,4 point de PIB en 2009, **il a maintenu son objectif d'équilibre public en 2010, sans modifier ses hypothèses d'évolution des dépenses de l'Etat et des administrations de sécurité sociale, ce qui suscite certaines interrogations**¹.

¹ On peut se demander si le gouvernement suppose implicitement une augmentation des prélèvements obligatoires, ou une élasticité des recettes publiques au PIB plus élevée.

Le **gouvernement** prévoit d'atteindre l'**équilibre** budgétaire en **2010**. Cela correspond à un effort de l'ordre de 3 points de PIB, soit environ 60 milliards d'euros. Cependant, comme on suppose que, compte tenu des réformes déjà réalisées, les dépenses des administrations de sécurité sociale ne tendent plus à augmenter que de 2 % par an en volume, les nouvelles mesures d'amélioration du solde à trouver ne sont que de **50 milliards d'euros**. L'effort serait réparti de la manière suivante :

- environ 20 milliards d'euros pour l'Etat ;
- environ 20 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale ;
- environ 10 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, objectif désormais abandonné ;
- aucune mesure explicite en matière de recettes.

Pour la même année 2010, la programmation de **vo**tre **commission des finances** prévoit un déficit public de l'ordre de 1,4 point de PIB, correspondant à une amélioration du solde de 30 milliards d'euros, les nouvelles mesures d'amélioration du solde à trouver étant de l'ordre de **24 milliards d'euros**. L'effort, toujours en **2010**, serait réparti de la manière suivante :

- environ 8 milliards d'euros pour l'Etat ;
- environ 8 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale ;
- environ 8 milliards d'euros pour les recettes.

Dans le cas de la programmation du **gouvernement**, les économies réalisées par les seules administrations de sécurité sociale seraient **quasiment égales** à la **totalité** des économies du programme de votre commission des finances : le montant serait de l'ordre de 30 milliards d'euros dans chaque cas, si on prolonge la programmation du gouvernement jusqu'en 2011.

B. COMMENT TROUVER 10 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES ?

Les développements ci-dessus suggèrent qu'il serait **très difficile, voire impossible**, de ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2011 sans une **augmentation des recettes publiques**.

Tel est d'autant plus le cas que **certaines des mesures d'économie proposées ci-avant pourraient être difficiles à mettre en oeuvre**.

Par ailleurs, le ralentissement de la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale, qui, selon les hypothèses retenues par le présent rapport d'information, passerait, en volume, de 2,5 % par an de 1994 à 2005, à 2 % par an de 2007 à 2011 (contre 0,9 % selon le dernier programme de stabilité, mais 1,7 % pour les deux programmes de stabilité précédents, plus réalistes), **reste à confirmer**. En l'absence d'un tel ralentissement, il faudrait trouver **une dizaine de milliards d'euros supplémentaires**.

De même, faute de données précises sur les déterminants de l'évolution des dépenses de l'Etat, votre commission des finances évalue les économies nécessaires par rapport à la poursuite de la tendance observée de 1994 à 2005. Une tendance au « dérapage » des dépenses de l'Etat impliquerait de trouver des sources supplémentaires d'économies.

Il convient de souligner à cet égard que **le programme de stabilité 2007-2009 de l'Allemagne repose largement sur l'augmentation des recettes publiques**.

Le programme de stabilité de l'Allemagne

Le programme de stabilité 2007-2009 de l'Allemagne repose autant sur l'augmentation des recettes que sur la diminution des dépenses.

L'Allemagne prévoit d'avoir un solde public de 3,3 % du PIB en 2006, 2,5 % du PIB en 2007, 2 % du PIB en 2008 et 1,3 % du PIB en 2009, sur la base d'un taux de croissance annuel de 1,5 %.

Elle doit prendre diverses mesures, dont l'effet global serait d'améliorer le solde public de 30 milliards d'euros, soit 1,3 point de PIB¹, d'ici à 2009.

Cette amélioration proviendrait :

- pour moitié, d'une augmentation de la part des recettes dans le PIB ;

- pour moitié, d'une réduction de la part des dépenses dans le PIB.

Cette consolidation n'empêcherait pas le financement de diverses mesures, d'un montant total de 40 milliards d'euros, soit 1,7 point de PIB :

- un plan de relance de l'emploi et des services (25 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros d'allègements fiscaux) ;

- une baisse des cotisations chômage (15 milliards d'euros).

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble du programme allemand.

Les réformes prévues en Allemagne : présentation simplifiée de l'impact en 2009

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

	Mesures dégradant le solde	Mesures améliorant le solde	Impact global
Relance de l'emploi et des services <i>Dont :</i> <i>Dépenses supplémentaires</i> <i>Allègements fiscaux</i>	- 25 - 15** - 10*		
Baisse des cotisations chômage	- 15*	1 point de TVA : + 8 milliards d'euros*	
Augmentation de la TVA de 3 points au 1 ^{er} janvier 2007 (hors affectation de 1 point à la baisse des cotisations chômage) <i>(Augmentation totale de la TVA)</i>		+ 16* <i>(+ 25)*</i>	
Hausse des cotisations de retraite		+ 4*	
Autres augmentations de recettes		+ 10*	
Baisse des dépenses		+ 30**	
IMPACT SUR LE SOLDE	- 40	+ 70	+ 30
<i>Impact sur les recettes</i>	<i>-25</i>	<i>+40</i>	<i>+15</i>
<i>Impact sur les dépenses</i>	<i>-15</i>	<i>+30</i>	<i>+15</i>

* Mesures portant sur les recettes. ** Mesures portant sur les dépenses.

Sources : dossier de presse du gouvernement allemand (22 février 2006), programme de stabilité 2007-2009 révisé (février 2006)

L'essentiel des augmentations de recettes prévues proviennent d'une augmentation de 3 points de la TVA. Par ailleurs, sur ces 3 points de TVA, 1 point serait destiné à financer la baisse des cotisations chômage, conformément au principe de la « TVA sociale ».

¹ Selon le programme de stabilité révisé (février 2006).

1. Un préalable : cesser d'alléger les impôts de l'Etat d'un milliard d'euros par an

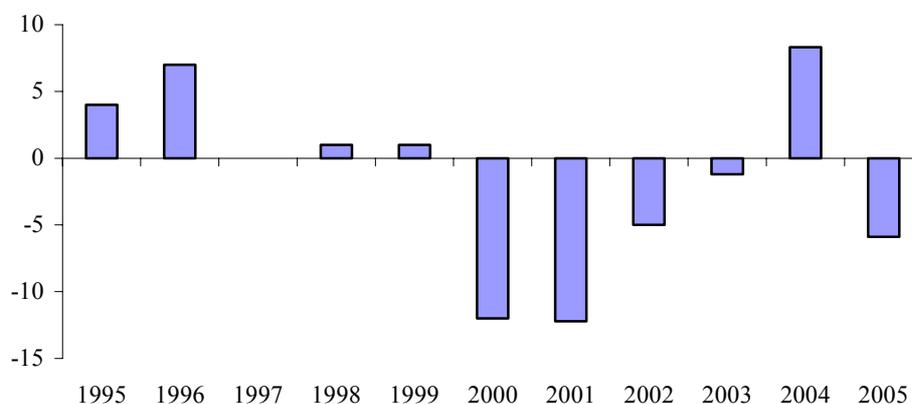
La condition préalable de toute stratégie de désendettement est de cesser d'alléger les impôts de l'Etat de plus d'un milliard d'euros par an.

La compensation à due concurrence des allègements de prélèvements obligatoires est **une règle de base de la stratégie d'assainissement des finances publiques**. Ainsi, dans son rapport d'information précité relatif aux « sept piliers de la sagesse budgétaire », votre rapporteur général proposait, parmi les principes devant guider la politique budgétaire, la nécessité de « s'interdire tout allègement fiscal non compensé et toute augmentation structurelle de dépenses non gagée ». De même, le rapport Pébereau préconise de « ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre ».

Malgré la situation très dégradée des finances publiques, la pratique des allègements fiscaux non compensés n'a pas été abandonnée dans les années récentes. Ainsi, de 1994 à 2004, les allègements de fiscalité de l'Etat ont été en moyenne de **plus d'un milliard d'euros par an**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les mesures nouvelles sur les recettes de l'Etat

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

Certes, ce graphique doit être considéré avec prudence, dans la mesure où il ne neutralise pas les changements de périmètre. Il montre néanmoins que **le fait de cesser d'alléger régulièrement la fiscalité de l'Etat est un élément incontournable** de la stratégie d'assainissement des finances publiques.

2. Une voie à écarter : augmenter la TVA à l'allemande

Une « solution de facilité », qui susciterait un ralentissement temporaire de la croissance du PIB, consisterait à **augmenter le taux** d'un ou plusieurs impôts.

Si l'on considère qu'il n'est possible d'alourdir ni la fiscalité des entreprises, ni celle des ménages, afin de ne pas inciter à la délocalisation des activités, la seule solution, dans ce cas de figure, est d'augmenter le taux de la **TVA**.

A titre d'illustration, le tableau ci-après indique les recettes supplémentaires qui découleraient de divers scénarios d'augmentation du taux de la TVA.

Recettes suscitées par différents scénarios d'augmentation du taux de TVA

(sur la base de la valeur du point de TVA en 2005)

(en milliards d'euros)

	Augmentation du seul taux normal	Augmentation du taux normal et du taux réduit
1 point	5,7	8
2 points	11,4	16
3 points	17,1	24
4 points	22,8	32
5 points	28,5	40

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, une augmentation de **1 point** du taux normal de la TVA augmenterait les recettes de l'Etat d'environ **6 milliards d'euros par an**.

Votre rapporteur général considère néanmoins que cette solution serait néfaste à l'activité économique, et donc contre-productive. Ainsi, une augmentation de 1 point du taux normal de TVA susciterait *ex ante* des recettes supplémentaires de 0,3 point de PIB, mais réduirait le PIB d'environ **0,2 point** au bout de 4 ans¹. Ainsi, **l'augmentation nette des recettes publiques serait réduite d'un tiers** : censée être de l'ordre de 6 milliards d'euros, elle ne serait en réalité que de 0,2 point de PIB, soit 4 milliards d'euros.

3. Pour une nouvelle stratégie fiscale

De manière plus fondamentale, votre commission des finances juge nécessaire une **réforme globale** du système français de prélèvements

¹ Source : Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

obligatoires, **en en élargissant les bases, et en en diminuant les taux.** En effet, le système français de prélèvements obligatoires se caractérise par **des taux d'imposition élevés**, qui sont économiquement néfastes, et sont rendus nécessaires par la multiplication des « niches » fiscales et sociales.

a) *Le réexamen de certaines exonérations de cotisations sociales : des recettes supplémentaires potentielles de l'ordre de 5,5 milliards d'euros ?*

Le réexamen de **certaines exonérations de cotisations sociales** pourrait accroître les recettes d'environ **5,5 milliards d'euros**.

(1) Un meilleur « ciblage » des exonérations en faveur de l'emploi : des recettes supplémentaires de 2,4 milliards d'euros ?

Le montant des exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi (compensées et non compensées) devrait atteindre **23,6 milliards d'euros** en 2006, en croissance de 11,9 %.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préliminaire au présent débat d'orientation budgétaire, la Cour des comptes s'interroge sur la pertinence de ces exonérations : *« Conçu pour alléger le coût du travail non qualifié, le dispositif d'allègement des charges sociales, dont le coût dépasse aujourd'hui 20 milliards d'euros, a été en partie utilisé par la suite pour compenser des « chocs » salariaux successifs imposés aux entreprises, au point que, plus de dix ans après sa mise en place, le coût du travail peu qualifié, qui avait baissé dans un premier temps, est revenu à son niveau de 1994. Il devrait être resserré afin de réserver son bénéfice, comme prévu initialement, aux plus petites entreprises et de minimiser les effets d'aubaine. Devrait aussi être périodiquement réexaminée la justification des principales mesures d'exonération de prélèvements sociaux prévues par la législation ».*

A titre indicatif, on peut indiquer qu'un resserrement des exonérations, en limitant le bénéfice jusqu'à 1,5 SMIC contre 1,6 SMIC aujourd'hui, rapporterait **2,4 milliards d'euros par an**. C'est une vision minimale.

(2) Utiliser la « TVA sociale » pour réduire les exonérations de cotisations sociales : jusqu'à 2 milliards d'euros d'économies ?

Plutôt que de se contenter d'augmenter les taux d'imposition, il semble préférable d'accroître les recettes publiques par une **réforme d'ampleur** du système de prélèvements obligatoires.

Il convient tout d'abord de mettre en place une « TVA sociale », préconisée, depuis plusieurs années, par votre rapporteur général, et par le président de votre commission des finances¹.

¹ Rapport n° 416 (2004-2005) de M. Jean Arthuis, rapport n° 33 (2005-2006) de M. Philippe Marini.

La TVA sociale consiste en une baisse des cotisations sociales, compensée à due concurrence par une augmentation de la TVA. Elle a donc **un coût nul pour les finances publiques**. Un point plus rarement souligné est qu'elle permettrait de **réduire le montant des exonérations de cotisations sociales**.

(a) La TVA sociale pourrait permettre de créer 50.000 emplois

Selon les dernières simulations réalisées par la direction générale du Trésor et de la politique économique¹, une augmentation du taux normal de TVA de 1,2 point, correspondant à des recettes de 0,5 point de PIB, soit environ 9 milliards d'euros, créerait **23.000 emplois** en deux ans : la baisse des cotisations sociales en créerait 90.000, mais l'augmentation de la TVA en détruirait 67.000.

Le groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale estime qu'il ne faudrait pas que le transfert de prélèvements porte sur un montant supérieur à 0,5 point de PIB, afin de ne pas nuire à la progressivité des prélèvements sociaux, favorable à l'emploi des travailleurs les moins qualifiés. Votre commission n'est pas convaincue par ce raisonnement.

On pourrait imaginer, dans un scénario plus volontariste, de créer **50.000 emplois**, par le remplacement d'un montant plus important de cotisations sociales.

(b) Les exonérations de charges sociales pourraient être réduites d'environ 2 milliards d'euros

Du fait de ces créations d'emplois, **les exonérations de cotisations sociales deviendraient moins utiles, et pourraient donc être réduites**.

Les exonérations de cotisations sociales patronales coûtent environ **20 milliards d'euros**. Par ailleurs, les économistes considèrent généralement qu'elles ont créé de l'ordre de 500.000 emplois. Il en découle un coût de 40.000 euros par emploi créé.

Si on la considère non comme un instrument de lutte contre le chômage, mais comme un instrument de **réduction du coût de la politique de l'emploi**, à performances inchangées de cette dernière, la TVA sociale permettrait donc de réduire les exonérations de cotisations sociales patronales de **2 milliards d'euros par an**.

(3) Le réexamen des « niches sociales » : un enjeu de l'ordre d'un milliard d'euros ?

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

¹ *Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de - sécurité sociale, 2006.*

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 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).

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. Au total, le groupe de travail précise que « *sans évoquer même les 42 mesures de taux réduits, cotisations et assiettes forfaitaires, ni les allègements généraux et 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.

Un réexamen de l'ensemble de ces niches sociales pourrait permettre de générer de substantielles économies, et l'on pourrait par exemple se fixer un objectif de rendement au niveau relativement modeste d'**un milliard d'euros annuel.**

b) Elargir les bases en simplifiant l'impôt

Votre rapporteur général juge nécessaire **d'élargir les bases et de réduire les taux de la fiscalité d'Etat.**

(1) Une proposition faite par un récent rapport du Conseil d'analyse économique

Un récent rapport réalisé pour le Conseil d'analyse économique (CAE) par MM. Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux¹, propose une **réforme d'ensemble de la fiscalité directe.**

Le rapport du CAE propose une réforme des principales impositions directes, représentant globalement 12 points de PIB, soit l'impôt sur le revenu, l'impôt proportionnel sur les plus-values, la CSG, l'impôt de solidarité sur la fortune, les droits de mutation à titre gratuit et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

¹ « *Croissance équitable et concurrence fiscale* », octobre 2005.

Le rapport propose en particulier d'alléger la fiscalité des entreprises, en **ramenant le taux d'impôt sur les sociétés à 18 %**. En effet, si le taux d'impôt sur les sociétés des petits Etats européens converge vers 12-13 % (ce qui correspond notamment au taux pratiqué par l'Irlande et l'Estonie), celui des grands Etats européens converge vers 18-19 %. Les auteurs du rapport expliquent ce phénomène par le fait que les grands pays, qui offrent des marchés importants et des effets d'agglomération significatifs, peuvent maintenir des taux d'imposition légèrement supérieurs à des petits pays périphériques.

(2) Une augmentation structurelle de la croissance du PIB, permettant de réduire le déficit structurel de 10 milliards d'euros en 2011 ?

Bien qu'ils n'avancent pas de chiffre précis à cet égard, les auteurs du rapport considèrent que la réforme proposée **augmenterait de manière importante la croissance du PIB**. Ainsi, « *le nouveau système fiscal français conduirait à une rapide expansion de la production, des revenus et donc des bases d'imposition. A nouveaux taux donnés, les recettes fiscales progresseraient significativement et ramèneraient rapidement les finances publiques à l'équilibre* ».

Lors de son audition par votre commission des finances, M. Christian Saint-Etienne a indiqué que la réforme permettrait de porter à moyen terme la croissance de l'économie française à **3-3,5 % par an**. Si tel était le taux de croissance moyen de l'économie française de 2008 à 2011, il en découlerait en 2011 **des recettes publiques supplémentaires de l'ordre de 50 milliards d'euros**, soit d'un montant supérieur à l'amélioration du solde nécessaire (40 milliards d'euros).

Certes, si une telle augmentation de la croissance du PIB se produisait, **elle serait probablement en grande partie conjoncturelle**. Autrement dit, la forte croissance que l'on pourrait observer à moyen terme serait compensée par une croissance plus faible les années suivantes. **L'amélioration du solde public ne serait donc pas durable en sa totalité**.

Cependant, **la croissance structurelle de l'économie serait vraisemblablement accrue**. A titre d'illustration, on peut indiquer qu'une augmentation de 0,2 point de la croissance structurelle augmenterait chaque année les recettes publiques de 0,1 point de PIB, ce qui permettrait de dégager **10 milliards d'euros de recettes supplémentaires en 2011**, sans avoir alourdi la fiscalité.

*

D'une façon plus générale, votre rapporteur général estime qu'une politique de **suppression progressive de nombreuses « niches » fiscales**, qui amputent de manière complexe et inégalitaire l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux, **permettrait d'abaisser les taux généraux des impôts et créerait un climat psychologique favorable à la relance des affaires**. Dans ce contexte, des **mesures incitatives au rapatriement des capitaux**

deviendraient efficaces, surtout si les **ajustements nécessaires étaient opérés en matière de fiscalité du patrimoine**. Il est clair que l'élargissement et la simplification de l'assiette, conjuguées à la réduction à due proportion des taux, sont de puissants **facteurs d'attractivité fiscale**.

*

* *

Au total, pour votre rapporteur général, **la réduction du déficit public à 1 % à l'horizon 2009-2010**, permettant de viser un endettement public ramené à 40 % du PIB en 2030, **est un exercice possible**. Il implique de réduire la dépense et, le cas échéant, d'accroître les recettes, de manière à exercer un effet de réduction du déficit de 30 milliards d'euros par an. La répartition de cet effort peut obéir à différents schémas, mais ses composants sont à choisir dans la liste ci-après :

1) **réduire la dépense de l'Etat de 9 à 10 milliards d'euros à horizon 2001**, ce chiffre pouvant être majoré grâce à la suppression de niches fiscales ;

2) **réduire la dépense de sécurité sociale de 9 à 10 milliards d'euros** à la même date, ce qui est un exercice encore plus difficile, notamment dans l'assurance-maladie, mais la **diminution des efforts consentis en faveur des dégrèvements de charges sociales peut contribuer de façon substantielle à ce résultat** ;

3) **améliorer le rendement du système fiscal**, en reportant, à taux global et constant de prélèvement, sur la TVA une fraction du financement des régimes sociaux, et en n'excluant pas un relèvement de la fiscalité indirecte, de manière à accroître au total les recettes d'une dizaine de milliards d'euros par an.

En tout état de cause, **trois disciplines sont incontournables** :

1) **la poursuite de la réforme de l'Etat**, indissociable d'une mobilisation de ses ressources humaines et d'une gestion qualitative de ses effectifs, en respectant la contrainte d'une embauche pour deux départs en retraite,

2) la **continuation des réformes déjà amorcées de l'assurance-maladie et des régimes de retraite**, auxquelles devrait s'ajouter **la refonte de notre dispositif d'assurance-chômage**, à mieux relier au service public de l'emploi, et la reprise des efforts tendant à activer les dépenses passives et à lutter contre l'assistanat,

3) la mise en œuvre d'une **nouvelle stratégie fiscale**, supposant de renoncer aux « cadeaux » catégoriels non compensés, donc de simplifier tout notre dispositif d'impôts et de financements sociaux, et de redéployer les recettes des administrations publiques de manière à renforcer l'attractivité de notre pays dans un monde ouvert.

EXAMEN EN COMMISSION

COMMUNICATION DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE POUR 2007

Réunie le mercredi 21 juin 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a tout d'abord entendu une communication de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **débat d'orientation budgétaire pour 2007**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tout d'abord tenu à préciser que ses propositions tendaient à la définition d'objectifs visant à rendre le déficit et la dette plus soutenables pour la fin de la prochaine législature, et donc bien au-delà de 2007.

Il a ensuite salué certaines initiatives du gouvernement, en particulier l'engagement national pour le désendettement, la fixation d'une norme de progression des dépenses égale au rythme de l'inflation moins 1 point et enfin, l'annonce du non remplacement de 15.000 emplois dans la fonction publique, qui constituait une mesure nécessaire.

Le rapporteur général a ensuite expliqué que sa démarche de réduction du solde budgétaire constituait un exercice à vocation pédagogique se décomposant en deux étapes : la définition d'un objectif suffisant pour assurer le reflux de la dette publique et le repérage des économies envisageables, tant pour les finances de l'Etat que pour les finances sociales.

Avant d'aborder le premier objectif, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tenu à prendre ses distances avec le « scénario catastrophe » que constituaient, selon lui, les analyses issues du rapport Pébereau prévoyant une dette pouvant atteindre 400 % du produit intérieur brut (PIB) en 2050, ce qui lui semblait totalement invraisemblable. Il a indiqué qu'un « scénario de crise » lui paraissait plus réaliste, avec un déficit public de 3 points de PIB chaque année qui porterait la dette publique au niveau de 74 % du PIB en 2050. Il a expliqué que, si la dette publique augmentait mécaniquement chaque année du montant du déficit public, en sens inverse, le ratio dette publique/PIB tendait spontanément à diminuer du fait de la croissance du PIB.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a précisé qu'il fallait ne pas céder à la facilité d'un endettement « au fil de l'eau », c'est-à-dire éviter de maintenir les choses en l'état, et qu'il était donc nécessaire de restaurer, s'agissant des dépenses, les marges de manœuvre de l'Etat, qui sont

actuellement, avec 1 milliard d'euros, trop fortement réduites par le paiement des intérêts de la dette et les charges de personnel.

Il a toutefois relevé que le bilan de la présente législature était loin d'être négligeable. Ainsi, il a indiqué que, malgré une action structurelle insuffisante sur les effectifs, les dépenses de l'Etat avaient été stabilisées en volume. Il a précisé que ce bilan trouvait ses limites au niveau des comptes sociaux encore insuffisamment maîtrisés en dépit d'un « premier coup d'arrêt » porté à leur dégradation. Enfin, il a souligné que sur les quarante milliards d'euros d'économies à faire à échéance de 2011, un quart provenait de mesures relatives aux dépenses sociales à porter au crédit de l'actuelle législature.

En ce qui concerne les programmes de stabilité transmis par la France à la Commission européenne, M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé que, chaque année, le nouveau programme de stabilité décalait d'une année la trajectoire d'ajustement des programmes précédents, et entamait ainsi leur crédibilité. Il a précisé que les programmes de stabilité intégraient des hypothèses non tenables et qu'en l'absence de mesures destinées à réduire la croissance des dépenses des administrations publiques, cette croissance était toujours très supérieure à celle programmée, ce qui expliquait le décalage récurrent.

Le rapporteur général a ensuite abordé les enjeux de la prochaine législature, en soulignant que différents scénarios d'évolution du solde et de la dette publics étaient envisageables :

- le scénario de prolongation des tendances passées, dans lequel, sans nouvelles mesures de politique économique, la croissance de la dépense publique évolue comme le PIB ;

- le scénario du gouvernement, qui prévoit un retour à l'équilibre en 2010. Le rapporteur général a indiqué qu'il considérait ce scénario comme excessif. D'un point de vue macroéconomique, il s'est posé la question de savoir s'il était indispensable d'annuler totalement le déficit budgétaire en 2011. En effet, il a estimé que le niveau optimum de dettes se situait entre 30 et 40 % du PIB, et qu'il n'était pas nécessaire de parvenir, à long terme, à un ratio inférieur ;

- le rapporteur général a enfin abordé les perspectives élaborées par la commission des finances, en précisant qu'il était nécessaire de se fixer des objectifs ambitieux et réalistes. Il a indiqué que l'objectif de long terme était, selon lui, de ramener la dette publique à 40 % du PIB en 2030, et que pour atteindre ce chiffre, un objectif de moyen terme était de ramener le déficit public de 2,9 % du PIB en 2005 (60 milliards d'euros) à 1 % du PIB en 2011 (20 milliards d'euros), pour le maintenir ensuite à ce niveau. Il a précisé que ce dernier objectif s'entendait en termes de déficit structurel, c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture économique.

Il a encore précisé que l'objectif proposé faisait reposer les efforts essentiellement sur l'Etat et la Sécurité sociale, la structure des collectivités territoriales ne permettant pas d'envisager de tels efforts.

Le rapporteur général a ensuite indiqué que, pour arriver à l'objectif de 1 % de PIB de déficit en 2011, le volume d'amélioration du solde budgétaire devait aboutir à 40 milliards d'euros d'économies tant en dépenses qu'en recettes. Il a précisé que, compte tenu des 10 milliards d'euros acquis au cours de l'actuelle législature et découlant essentiellement de la réforme structurelle de l'assurance maladie, restaient à trouver 30 milliards d'euros d'économies nouvelles.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite indiqué que l'enjeu majeur pour l'Etat était de maîtriser sa masse salariale. Il a souligné que les effectifs et partant, le coût du personnel en place, augmentaient chaque année et que l'évolution de la rémunération moyenne de ce personnel avait ainsi toujours été supérieure à 3 % de 1995 à 2006. Il a précisé que ces dépenses, en 2006, représentaient 118 milliards d'euros, soit 44,4 % de la dépense totale de l'Etat. Il a ajouté que, dans le cas d'un remplacement d'un fonctionnaire partant sur deux, la baisse de l'emploi public atteindrait 8 %, soit une diminution annuelle de 5 milliards d'euros.

Le rapporteur général a estimé qu'une nouvelle stratégie de pilotage de la masse salariale était nécessaire et que, si la politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, entraînait une baisse de 190.000 fonctionnaires d'ici 2011, dont la moitié à l'Education nationale, l'essentiel était de mieux articuler la modernisation des administrations et la réduction des effectifs. Il a estimé que des accords sectoriels dans la fonction publique devraient intervenir. Il a enfin souligné l'intérêt de mener une politique qualitative et pas seulement quantitative.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ajouté qu'en matière d'administration de sécurité sociale, des économies étaient également possibles et qu'un effort de 9 milliards d'euros pouvait être fait d'ici 2011, particulièrement en responsabilisant financièrement les assurés sociaux.

Il a enfin estimé qu'il était nécessaire de mettre fin à la pratique des allègements fiscaux non compensés par des diminutions à due concurrence des dépenses, ce qui devrait permettre de dégager près de 10 milliards d'euros en cinq ans.

Il a ajouté que, parallèlement aux économies réalisées, des augmentations de dépenses étaient inévitables, notamment en raison de la hausse des taux d'intérêt. Il a souligné que l'hypothèse d'une augmentation de 70 points de base pendant toute la période entraînerait une aggravation de 5 milliards la charge de la dette d'ici 2011, indiquant à cet égard le caractère insuffisamment étayé sur ce point des prévisions du gouvernement.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a enfin souligné que si certaines réformes se révélaient difficiles à appliquer, il fallait songer à mettre

en œuvre une nouvelle stratégie fiscale de nature à assurer une augmentation du rendement des impôts et des contributions sociales permettant de trouver dix à douze milliards d'euros de recettes supplémentaires. A cet égard, la piste la plus intéressante pour dynamiser le système fiscal et rendre les entreprises plus compétitives était la TVA « sociale ».

M. Jean Arthuis, président, après avoir remercié le rapporteur général, a estimé les mesures annoncées réalistes et considéré que la mise en perspective de l'esquisse budgétaire pour 2007 compensait l'effet partiellement négatif du rapport Pébereau sur l'opinion publique.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Michel Charasse a souhaité évoquer les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales confrontées aux charges imposées par l'Etat et aux modifications répétées des normes leur étant applicables. Il a ensuite tenu à marquer sa réticence quant au non-remplacement des départs en retraite dans la fonction publique pour diminuer le nombre d'emplois, car cette méthode ne jouait pas sur la qualité du service public. Il a enfin souhaité que l'Etat cesse la pratique des contrats de plan qui rigidifient les dépenses.

M. Jacques Baudot a exprimé sa crainte de voir les propositions ici présentées du rapport Pébereau reprises lors des débats prochains de campagne électorale.

M. Yves Fréville a souligné la nécessité de développer le niveau de croissance pour équilibrer les finances publiques. En ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale, il a déclaré que les dépenses de santé augmentant plus vite que le PIB, c'étaient les ménages qui devraient prendre en charge une plus grande partie de ces dépenses. Il a ensuite évoqué la perspective d'une augmentation de l'effort demandé aux collectivités territoriales, pour signaler que celle-ci risquerait d'entraîner une augmentation des impôts perçus sur les contribuables locaux. Il a considéré qu'une forte diminution des dépenses d'intervention entraînerait les économies les plus fortes. Il a enfin souligné que les dépenses militaires avaient fortement diminué dans la décennie 90 (40 %), mais que les dépenses d'équipement militaire étaient désormais en augmentation en France comme dans le monde entier.

M. Gérard Longuet a souligné, en ce qui concerne l'éducation nationale, la nécessité d'assurer une meilleure répartition des enseignants selon les besoins géographiques. Il a souhaité également que des mesures de dégageant de cadres soient instaurées, qui permettraient des départs volontaires et représenteraient une solution équitable dans ce métier difficile, particulièrement dans le cas de l'enseignement professionnel. Il a souligné qu'il s'agissait d'un défi plausible, mais d'un coût politique élevé.

Après s'être déclaré totalement en phase avec les préconisations avancées par le rapporteur général, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité que les Français puissent mesurer rapidement les effets positifs du plan de désendettement du gouvernement. Il a estimé, à cet égard, que le bilan

d'ouverture du gouvernement qui devait être établi au 1er janvier 2006 devait inclure toutes les dettes latentes, et qu'il était important que le gouvernement fasse un inventaire exhaustif des dettes et provisions.

Il a considéré qu'il fallait se préparer à négocier, particulièrement dans la perspective de la diminution des effectifs de la fonction publique. Il a précisé que le retour sur investissement en la matière avait été rapide au Canada.

En ce qui concerne la croissance, le président a précisé qu'à l'heure de la globalisation économique, les entreprises françaises ne pouvaient plus financer seules la solidarité et qu'il fallait que soit rétablie la compétitivité des entreprises. Il a enfin estimé que l'esprit de la LOLF devait s'incarner dans la gestion et que le Sénat pouvait donner l'exemple en la matière.

M. Philippe Marini, rapporteur général, en réponse à **M. Jacques Baudot**, a précisé que le Sénat devait pouvoir éclairer le débat. Il a considéré que les scénari excessifs n'avaient pas d'intérêt, et que les Français avaient besoin d'être réconciliés avec les finances publiques, avec des objectifs allant dans le sens de l'intérêt général.

En réponse à **M. Yves Fréville**, le rapporteur général a indiqué que l'exercice étant présenté en termes de solde structurel, le bonus réalisé en cas de croissance supérieure à la tendance ne serait pas pérenne. Il a précisé que la politique structurelle devait être de nature à améliorer le taux de croissance potentielle de l'économie et que les effets de la croissance permettraient de doser les efforts. Il a déclaré qu'il fallait tirer les conséquences des contraintes globales sur le plan sectoriel, et, notamment, qu'il conviendrait sans doute de se poser les questions de l'évolution des dotations et de la poursuite des lois de programmation sur leurs tendances actuelles.

En réponse à **M. Gérard Longuet**, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a précisé que des mesures de dégageement des cadres ne devaient pas être exclues.

Le rapporteur général a enfin précisé à **M. Jean Arthuis, président**, qu'il approuvait ses observations relatives à la globalisation de l'économie et ses conséquences sur les entreprises françaises.

M. Jean Arthuis, président, après avoir autorisé la publication du rapport, a souhaité qu'il soit distribué aux sénateurs avant le débat en séance publique.

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

**AUDITION PRÉALABLE AU DÉBAT D'ORIENTATION
BUDGÉTAIRE DE M. THIERRY BRETON, MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, ET DE
M. JEAN-FRANÇOIS COPÉ, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU
BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT.**

La commission a ensuite procédé à l'audition préalable au débat d'orientation budgétaire de **M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, et de **M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État**.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que cette audition se déroulait dans la perspective du débat d'orientation budgétaire fixé au jeudi 29 juin 2006, et qui serait, cette année, étendu à l'ensemble des finances publiques.

M. Jean-François Copé a rappelé le contexte du projet de budget qui serait proposé à l'automne 2006 au Parlement. Il a souligné que ce projet de budget tenait compte d'un objectif de désendettement, conformément à la feuille de route arrêtée par le Premier ministre, ainsi que de la possibilité de tirer partie de la mise en œuvre de la LOLF et de la constitution d'un ministère du budget incluant la réforme de l'État.

Il a observé qu'au terme des lettres plafonds adressées aux ministres, pour la première fois, dans le prochain budget, les dépenses, de 268,3 milliards d'euros, baissaient en volume, et que leur progression était donc de 0,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, soit un point de moins que l'inflation. Il a ajouté que, selon les mêmes lettres plafonds, les effectifs diminuaient, par ailleurs, de façon importante, 15.000 emplois étant supprimés. Il a précisé que ces suppressions résultaient de la combinaison de 19.000 départs en retraite non remplacés et de la création de 4.000 emplois, et qu'elles n'entraînaient donc aucune dégradation de la qualité des services publics offerts aux Français.

Il a indiqué que les orientations budgétaires présentées reprenaient les grandes priorités du quinquennat : application de la loi de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), augmentation du budget de la justice, mise en œuvre de la loi de programmation militaire, aide publique au développement.

Il a affirmé que ce budget poursuivrait l'effort en matière de dépenses d'avenir, 1.500 emplois étant créés dans les universités et les établissements publics de recherche.

Il a relevé que de nouveaux outils, inspirés des meilleurs exemples étrangers, avaient permis d'aboutir à un budget permettant de concilier la baisse des dépenses, le financement des priorités et le soutien à l'investissement, tout en baissant les impôts.

Il a précisé que 2,2 milliards d'euros de marge de manœuvre étaient initialement disponibles pour les dépenses supplémentaires, et que les priorités dégagées établissaient un équilibre entre les ministères, afin de faire en sorte qu'il n'y ait ni perdant, ni gagnant. Il a cité, notamment, l'exemple du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui a su tirer profit de deux chantiers transversaux : un audit transversal sur les achats de l'Etat, permettant d'économiser 1,3 milliard d'euros, dont un tiers dès 2007, et la réduction des effectifs, permettant un gain de 500 à 600 millions d'euros sur la masse salariale de l'Etat.

Il a décrit les nouveaux outils à la disposition du gestionnaire pour mener à bien la réforme en cours. D'une part, il a observé que les contrats de performance, signés en général pour trois ans, contribuaient fortement à la modernisation de l'administration, le ministère des affaires étrangères ayant, par exemple, réussi à économiser 141 emplois temps plein travaillés (ETPT) grâce à de tels contrats. D'autre part, il a souligné l'utilité des audits de modernisation, dont le nombre devrait s'élever à 100 d'ici à la fin de l'été, et qui devraient couvrir 100 milliards d'euros de dépenses de l'Etat. Il a indiqué, ainsi, que l'audit sur la télédéclaration de l'impôt sur le revenu concluait qu'il était possible d'économiser 750 ETPT.

Il a insisté, par ailleurs, sur les conséquences des évolutions démographiques, en prenant l'exemple de l'éducation nationale, où 600 postes seront créés dans le primaire, pour faire face à l'augmentation des effectifs des élèves, et où 2.400 postes seront supprimés dans le secondaire, du fait de la diminution du nombre d'élèves.

Il a rappelé que le budget en cours de préparation était centré autour de la satisfaction de l'utilisateur, du contribuable et des fonctionnaires, et qu'il s'inscrivait dans l'effort de désendettement du pays.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, a déclaré souscrire aux grandes orientations de ce budget, et a souligné que les audits de modernisation, lancés par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, auxquels la commission avait accordé une très grande attention, mettaient en évidence des gisements d'emplois.

Il est revenu sur l'intervention de son collègue, M. Michel Charasse, lors d'une précédente séance tenue sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2005, concernant un projet de revalorisation des personnels de catégorie C et son impact sur l'évolution des finances des collectivités territoriales. Il a interrogé le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat sur le degré de maturité de ce projet, dont la charge serait supportée, en premier lieu, et de façon exclusive, par les collectivités territoriales.

M. Aymeri de Montesquiou a fait part de son étonnement de constater que le désendettement était considéré par l'actuel gouvernement comme un objectif neuf. Il a, en effet, rappelé que le précédent

Premier ministre avait déjà préconisé qu'un départ à la retraite sur deux, au sein de la fonction publique, ne donne pas lieu à remplacement. Il a ajouté qu'en tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité », il ne pouvait que déplorer la création nette de 2.000 emplois, annoncée dans le projet de loi de finances pour 2007, alors que le ratio du nombre de fonctionnaires affectés aux tâches de sécurité rapporté au nombre d'habitants, en ce domaine, était en France l'un des plus forts parmi les pays développés.

M. Marc Massion a observé que la préparation du budget 2007 était un exercice rendu difficile par la dégradation de la situation économique du pays. Il a regretté que le gouvernement n'insiste que sur les baisses de dépenses, en omettant de parler des baisses de recettes induites par les mesures qu'il a prises au cours des derniers mois, que ce soit la réforme de l'impôt sur le revenu, celle de la taxe professionnelle ou la mise en place du « bouclier fiscal » au seul profit des contribuables les plus aisés. Il a évoqué la possibilité de réduire la dette publique en empruntant une autre voie, sans porter atteinte à l'emploi public et sans augmenter l'impôt.

Il a critiqué le choix du gouvernement de supprimer 15.000 ETPT, dont la moitié concerne des emplois au sein de l'éducation nationale et, notamment, dans les collèges. Il a souligné que le collège, considéré comme le maillon faible du système éducatif dans notre pays, requérait, au contraire, une présence forte en personnels enseignants.

M. Paul Girod s'est interrogé sur les hypothèses retenues pour préparer le budget et, en particulier, sur les prévisions en matière d'évolution des taux d'intérêt.

M. Alain Lambert a tenu à souligner les qualités de pédagogue du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat. Il a évoqué le non-remplacement des personnels partant à la retraite et la stabilisation éventuelle, en valeur, de la masse salariale, au cours des prochaines années. Il a indiqué souscrire aux orientations budgétaires proposées par le gouvernement, et a rappelé son attachement à une gestion fondée sur les objectifs et la performance, conformément à la logique de la LOLF, plutôt que sur la recherche systématique de moyens supplémentaires.

M. Michel Mercier s'est interrogé, dans le cadre de la préparation du budget pour 2007, sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il a remarqué que certaines règles budgétaires et comptables poussaient à la dépense publique, comme, par exemple, l'actuelle réglementation s'appliquant aux sapeurs-pompiers professionnels.

M. Henri de Raincourt a rappelé que, hier matin, s'était tenu un conseil d'orientation des finances publiques. Il a souhaité connaître le contenu des échanges ayant eu lieu au cours de ce conseil, et a insisté sur la diversité des relations entretenues par l'Etat avec les collectivités territoriales.

M. Serge Dassault a regretté que les grandes orientations du budget ici présentées ne se montrent pas suffisamment volontaristes en matière de

réduction de la dépense. Il a critiqué la législation relative aux 35 heures, ainsi que le financement, par l'Etat, de charges de fonctionnement, en ayant recours à l'emprunt, ce dont attestait le niveau élevé du déficit de fonctionnement. Il a considéré que les contrats aidés et les allègements sur les bas salaires étaient néfastes à la croissance et à la création d'emplois. Il a ajouté que les prévisions de croissance ne lui semblaient pas très réalistes, eu égard aux contextes national et international.

M. Philippe Dallier s'est interrogé sur les économies attendues de la mise en place de guichets uniques destinés aux entreprises, puis aux particuliers.

M. Philippe Adnot s'est inquiété des conséquences du changement des règles comptables « International accounting standards/international financial reporting standards » (IAS/IFRS), notamment en matière d'amortissement pour les entreprises, sur les recettes des collectivités territoriales. Il a ainsi estimé que la réforme, à partir de 2008, des bases de la taxe professionnelle aurait un coût important sur les finances publiques de l'Etat et des collectivités territoriales.

M. Yves Fréville s'est interrogé sur les bases de recettes retenues pour la préparation du budget 2007.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-François Copé** a indiqué que le récent conseil d'orientation des finances publiques avait été l'occasion de proposer un « New deal » aux collectivités territoriales. Il a annoncé que M. Pierre Richard, président du conseil de surveillance de DEXIA, s'était, dans cette perspective, vu confier une mission relative à la maîtrise de la dépense publique territoriale.

Il a considéré qu'en matière de revalorisation catégorielle, comme de transferts de compétences nouvelles, de contrats de croissance, de dégrèvements, ou d'exonérations, les collectivités territoriales devaient être étroitement associées à la réflexion.

Il a estimé que les réductions d'effectifs devraient trouver un juste point d'équilibre, et a rappelé que, désormais, toutes les décisions en la matière étaient clairement exposées dans les documents budgétaires.

Il a souligné les progrès réalisés, en matière de déficit public, par la France, depuis 2003, ainsi que le respect, en 2006, de la règle du déficit inférieur à 3 % du produit intérieur brut (PIB).

Il a assuré que, dans les collèges, aucune suppression de poste n'aboutirait à la fermeture de classe ou à l'augmentation du nombre d'élèves par professeur, et que de telles décisions s'appuyaient uniquement sur une plus juste appréciation des évolutions démographiques et du poids des « décharges ».

M. Jean Arthuis, président, a rappelé, sur ce point, les propos tenus le matin même, lors de son audition sur le projet de loi de règlement définitif

du budget 2005, par M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, sur le caractère obsolète des « décharges pour vaisselle », dont bénéficient les professeurs de physique-chimie.

M. Marc Massion a regretté que, dans son département, toutes les classes d'insertion ferment.

M. Jean-François Copé a expliqué que, si deux fonctionnaires sur trois partant à la retraite n'étaient pas remplacés à l'Education nationale, cette décision résultait des efforts de modernisation déployés dans ce ministère.

M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a tenu à rappeler le contexte macroéconomique d'ensemble dans lequel se tenait le débat d'orientation budgétaire. Il a insisté sur le plan quinquennal de désendettement, élaboré par le gouvernement conformément à l'engagement pris par le Premier ministre. Il a indiqué que l'objectif poursuivi était de revenir à l'équilibre budgétaire et de ramener la dette publique à moins de 60 % du PIB d'ici à 2010. Il a ajouté que ce plan reposait sur deux scénarios, l'un ambitieux, avec un taux de croissance de 3 %, et l'autre, fondé sur des prévisions plus conformes à la croissance moyenne enregistrée au cours des derniers trimestres, avec un taux de croissance de 2,25 %.

Revenant sur le contexte macroéconomique, il a annoncé un taux de croissance de 0,54 % pour le premier trimestre 2006, avec une progression de la consommation et des exportations de, respectivement, 0,5 % et 1,5 %, tandis que les investissements des entreprises ont connu, au cours de la même période, un recul de 0,7 %. Il a estimé que cette tendance devrait se poursuivre dans les mois à venir, et a souligné la très bonne tenue de la consommation des ménages au mois de mai 2006.

Il a rappelé les engagements pris pour 2007 et pour les années à venir : un déficit inférieur à 3 % du PIB, et un désendettement à hauteur de 2 points de PIB par an. Il a souligné que les efforts, d'ores et déjà engagés par la France, en matière d'assainissement budgétaire, commençaient à être reconnus par la Commission européenne, et qu'ils reposaient, notamment, sur une anticipation collective de l'endettement, pour renouer avec une dynamique vertueuse.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que le cadrage pour la loi de finances initiale pour 2007 correspondait à une saine discipline de la norme de dépenses, et à une volonté de maîtriser le déficit public, passant, en particulier, par le non-remplacement des personnels partant en retraite. Il a considéré que, dans ces conditions, le débat national serait empreint de plus de sincérité et de plus de sérénité.

Evoquant le plan quinquennal de désendettement, il a souligné que la commission des finances adhérerait au caractère pluriannuel de cette démarche. Il est revenu sur le scénario qu'il avait proposé, dans son rapport préalable audit débat d'orientation budgétaire, et qui reposait sur une économie structurelle de dépenses pour parvenir à un excédent budgétaire d'1 point de

PIB, en 2011, soit une amélioration du solde de 40 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros provenaient des effets des réformes accomplies en matière de retraite et d'assurance maladie, au cours de la période 2003-2004, et 30 milliards d'euros devaient résulter d'une meilleure maîtrise des dépenses de l'Etat, des régimes sociaux et d'une amélioration des ressources.

Il a observé que le plan proposé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, était ambitieux et supposait une réforme en profondeur du fonctionnement et de l'organisation de l'Etat, ainsi qu'une véritable politique de gestion des ressources humaines, fondée sur des critères quantitatifs et qualitatifs. A propos du mode de financement des régimes sociaux, il a rappelé la préférence de la commission des finances du Sénat pour une hausse du taux de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), en contrepartie d'une baisse à due concurrence des cotisations sociales et les dégrèvements sur les bas salaires.

M. Marc Massion a précisé qu'un consensus pouvait s'établir sur l'objectif de désendettement national, mais que les avis divergeaient sur les moyens d'y parvenir.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que la LOLF contraignait l'Etat à dresser l'état de sa situation patrimoniale, au 1^{er} janvier 2006, sous la forme d'un bilan d'ouverture. Dans cette perspective, il a rappelé la nécessité de ne pas sous-estimer la dette, au risque de pénaliser les résultats positifs à venir.

M. Thierry Breton a remercié la commission des finances du Sénat pour ses encouragements à poursuivre l'effort d'assainissement des finances publiques. Il a relevé que cet objectif était unanimement partagé. Il a insisté sur la nécessité de gager toute baisse d'impôt par des économies et sur l'importance, dans cette perspective, des audits de modernisation, lancés depuis 2005 et assortis de plans d'action.

Il a rappelé, enfin, que même si le suivi de la dette était difficile, la transparence en la matière était le préalable de l'action.

ANNEXES

1. A quels taux de croissance des dépenses correspondent les différentes économies envisagées ?

I. DANS LE CAS DE L'ETAT

A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE MINORE LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE L'ETAT PAR RAPPORT À LA COMPTABILITÉ NATIONALE, UTILISÉE POUR L'APPLICATION DU PACTE DE STABILITÉ

Dans le cas de l'Etat, la norme d'évolution des dépenses par rapport à laquelle des économies doivent être réalisées retenue par le présent rapport d'information est celle correspondant à l'évolution constatée depuis 1994, soit, on l'a vu, **1,6 %** en volume selon la **comptabilité nationale**, utilisée pour la mise en oeuvre du **pacte de stabilité**.

Pour que les dépenses de l'Etat soient réduites en 2011 d'un certain montant par rapport à ce qu'aurait impliqué la poursuite des évolutions passées, il n'est donc pas possible de compter sur un ralentissement « spontané » : les mesures d'économie doivent correspondre à la totalité de ce montant.

La norme affichée par le gouvernement – du « zéro volume » de 2003 à 2006, d'un passage progressif au « zéro valeur » à partir de 2007 – est définie selon la **comptabilité budgétaire**. Il ne s'agit donc pas des dépenses « effectives » de l'Etat, mais de seulement une partie de celles-ci. En effet, les dépenses de l'Etat, au sens de la **comptabilité nationale**, seules pertinentes pour la mise en oeuvre du **pacte de stabilité**, sont supérieures d'environ **100 milliards d'euros** à leur montant au sens de la comptabilité budgétaire. L'écart s'explique notamment par le fait que certains prélèvements sur recettes, qui d'un point de vue économique constituent des dépenses, sont considérés comme tels par la comptabilité nationale.

Passage entre les dépenses du budget général et les dépenses en comptabilité nationale

« Le périmètre des dépenses de l'Etat en comptabilité nationale ne correspond pas au périmètre des dépenses du budget général en comptabilité budgétaire. Deux éléments principaux contribuent à dynamiser les dépenses en comptabilité nationale.

« Certains prélèvements sur recettes sont traités comme des dépenses de l'Etat. Il s'agit notamment de la ressource PNB qui contribue au financement communautaire.

« Les dépenses de l'Etat incluent également des cotisations sociales imputées, qui représentent les cotisations que l'Etat verserait pour équilibrer le régime des pensions civiles et militaires s'il n'en assurait pas lui-même le paiement. L'accélération des départs à la retraite conduit à prévoir une progression dynamique de ces dépenses sur la période de programmation. Cette correction est neutre sur le solde de l'Etat.

« D'autres retraitements viennent modifier en outre la norme de progression des dépenses du Budget général en comptabilité nationale (passage aux droits constatés, remises de dettes en faveur des pays en développement, dépenses des comptes spéciaux du Trésor, et budgets annexes). »

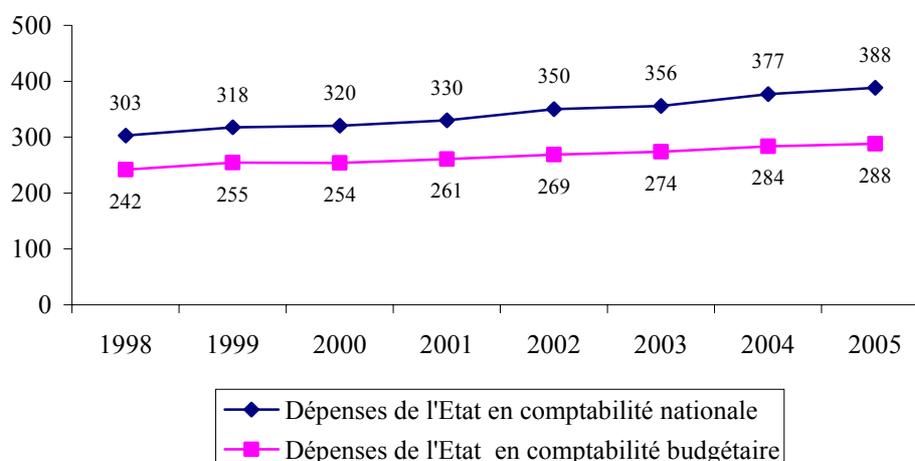
Source : annexe au programme de stabilité 2006-2008

La définition de la norme de croissance des dépenses de l'Etat selon la seule comptabilité budgétaire a pour effet de **minorer artificiellement** la croissance des dépenses « effectives » de l'Etat. En effet, **les dépenses au sens de la comptabilité nationale augmentent plus rapidement que les dépenses au sens de la comptabilité budgétaire.**

Le graphique ci-après permet de mettre en évidence le décalage croissant entre les deux notions.

Les dépenses de l'Etat, selon la comptabilité nationale et selon la comptabilité budgétaire (en valeur et à périmètre courant)

(en milliards d'euros)



Sources : projet de loi de finances pour 2006, Cour des comptes

En moyenne, de 1998 à 2005, à périmètre courant, les **dépenses au sens de la comptabilité nationale** ont augmenté de **3,6 %** par an, contre **1,7 %** pour les **dépenses au sens de la comptabilité budgétaire**.

L'inflation hors tabac ayant été sur la période de l'ordre de 1,5 % par an, il en a résulté une croissance des **dépenses au sens de la comptabilité budgétaire** de **0,2 % par an** en volume, alors que les **dépenses au sens de la comptabilité nationale**, seules pertinentes pour le pacte de stabilité, augmentaient de **2,1 % par an**.

Ainsi, **quand le gouvernement affirme que les dépenses de l'Etat ont augmenté à un certain taux, il faut en réalité accroître ce taux de près de 2 points pour avoir l'augmentation « effective »**, qui est celle de la comptabilité nationale¹.

B. TABLE DE CORRESPONDANCE

A titre d'illustration, le tableau ci-après propose une « **table de correspondance** » entre croissance des dépenses au sens de la comptabilité budgétaire et croissance des dépenses au sens de la comptabilité nationale, ainsi que les économies qui résulteraient en 2011 de différents scénarios d'augmentation des dépenses.

La correspondance entre les taux de croissance des deux notions de dépenses, qui implique de faire une hypothèse de croissance du différentiel, n'est qu'approximative².

¹ Indépendamment de la question de la prise en compte des éventuels changements de périmètre, effectuée par l'Etat pour l'application de la norme de progression des dépenses.

² Les évaluations présentées dans le tableau ci-après diffèrent légèrement de celles figurant dans le programme de stabilité 2007-2009. Une croissance des dépenses budgétaires de - 1,25 % correspond, selon le programme de stabilité 2007-2009, à une croissance des dépenses au sens de la comptabilité nationale de 0 %, alors que le tableau ci-après l'assimile à une croissance de ces dernières de 0,25 %.

Les dépenses de l'Etat : économies budgétaires permises en 2011 par l'application de certaines normes de croissance des dépenses

(en % et en milliards d'euros)

Intitulé du scénario	En %				En points Ecart entre les croissances des dépenses au sens de la comptabilité budgétaire et au sens de la comptabilité nationale (2)	En milliards d'euros							Comptabilité budgétaire ou comptabilité nationale Economies nécessaires en 2011 pour atteindre l'objectif de croissance des dépenses (en supposant que la tendance acquise correspond à celle observée en 1994- 2005)
	Comptabilité budgétaire (1)		Comptabilité nationale (1) (2)			Dépenses au sens de la comptabilité nationale, en valeur (2) (3)							
	Croissance des dépenses en volume	Croissance des dépenses en valeur (3)	Croissance des dépenses en volume	Croissance des dépenses en valeur (3)		2005	2006 (4)	2007	2008	2009	2010	2011	
Poursuite de la tendance 1994- 2005 (5)	0,2	1,7	1,1	2,6	0,9	388	399	409	419	430	442	453	0
Actuelle règle du « zéro volume »	0,0	1,5	1,0	2,5	1,0	388	398	408	418	428	439	450	-4
Scénario proposé par votre commission des finances	-0,4	1,1	0,8	2,3	1,2	388	398	406	415	424	434	443	-10
Croissance prévue par le DOB pour la seule année 2007	-1,0	0,5	0,4	1,9	1,4	388	398	405	412	419	426	434	-19
Application progressive du « zéro valeur », selon le scénario du programme de stabilité 2007-2009 (6)	-1,3	0,3	0,3	1,8	1,5	388	398	404	410	417	423	431	-23

Intitulé du scénario	En %				En points Ecart entre les croissances des dépenses au sens de la comptabilité budgétaire et au sens de la comptabilité nationale (2)	En milliards d'euros							Comptabilité budgétaire ou comptabilité nationale Economies nécessaires en 2011 pour atteindre l'objectif de croissance des dépenses (en supposant que la tendance acquise correspond à celle observée en 1994- 2005)
	Comptabilité budgétaire (1)		Comptabilité nationale (1) (2)			Dépenses au sens de la comptabilité nationale, en valeur (2) (3)							
	Croissance des dépenses en volume	Croissance des dépenses en valeur (3)	Croissance des dépenses en volume	Croissance des dépenses en valeur (3)		2005	2006 (4)	2007	2008	2009	2010	2011	
Application immédiate du « zéro valeur » (proposition du rapport Pébereau)	-1,5	0,0	0,1	1,6	1,6	388	398	403	409	414	421	427	-26
Ajustement reposant intégralement sur l'Etat	-1,8	-0,3	-0,0	1,5	1,7	388	398	402	407	412	418	423	-30

(1) Les dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale comprennent certains éléments supplémentaires par rapport aux dépenses publiques au sens de la comptabilité budgétaire : prélèvements sur recettes et cotisations sociales imputées en particulier.

(2) On suppose que le différentiel entre les dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale et les dépenses publiques au sens de la comptabilité budgétaire augmente chaque année de 5 % en valeur.

(3) On suppose une inflation hors tabac de 1,5 %.

(4) En 2006, on suppose que la règle du « zéro volume » est respectée, sauf pour la poursuite de la tendance 1996-2005, et que l'inflation hors tabac est de 1,7 %.

(5) Seules les dépenses au sens de la comptabilité budgétaire sont considérées comme augmentant selon la tendance de 1994-2005. On suppose que le différentiel entre les dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale et les dépenses publiques au sens de la comptabilité budgétaire augmente chaque année de 5 % en valeur.

(6) Le taux de croissance moyen prévu pour 2007-2009 par le programme de stabilité est étendu aux années 2010 et 2011.

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

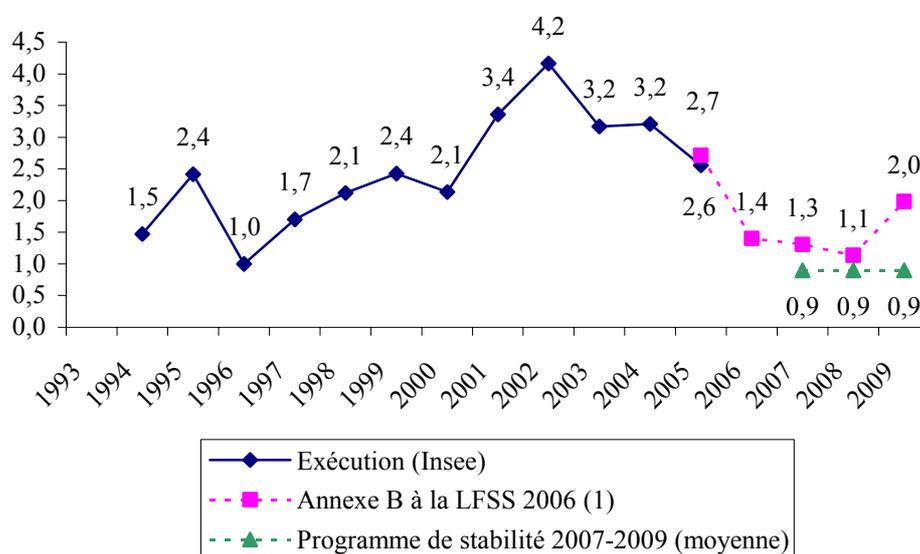
II. DANS LE CAS DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Dans le cas des administrations de sécurité sociale, il est **plus délicat** que dans celui de l'Etat de déterminer les mesures nouvelles de consolidation qui sont nécessaires, dans la mesure où l'estimation de celles-ci dépend de l'évaluation que l'on fait de **l'impact des réformes déjà réalisées** d'ici à 2011.

Le graphique ci-après permet de mettre en évidence cette difficulté.

Croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale (en volume)

(en %)



(1) Régimes obligatoires de base uniquement (pas de prise en compte de l'assurance chômage).

Sources : Insee, loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, programme de stabilité 2007-2009

De 1994 à 2005, la croissance en volume des dépenses des administrations de sécurité sociale a été de 2,5 % par an en moyenne. En revanche, depuis 2003 la tendance est à la **diminution** de ce taux de croissance.

A. L'IRRÉALISME DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2007-2009

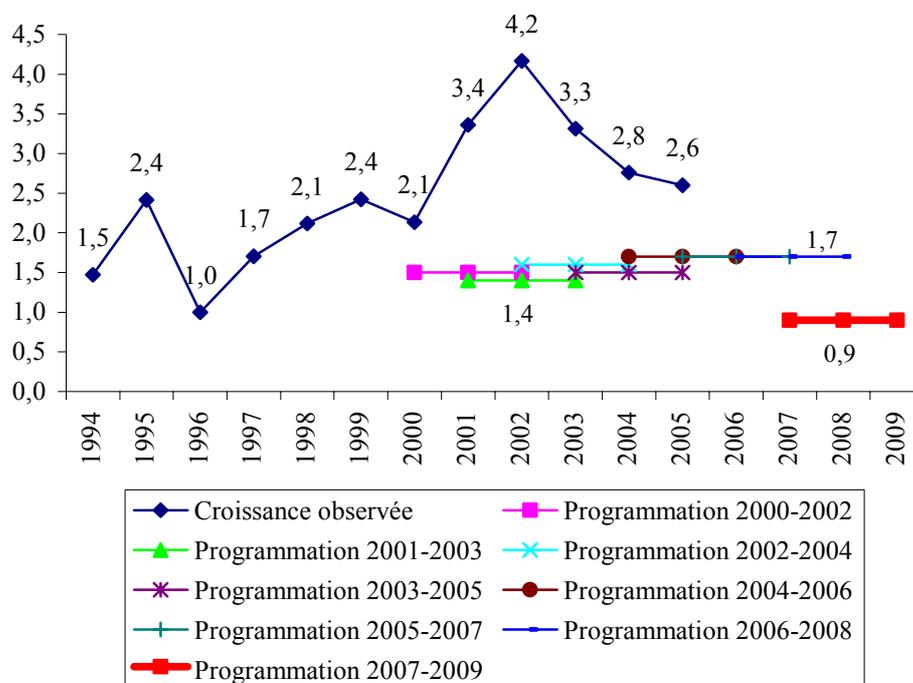
Les hypothèses retenues par le gouvernement dans le **programme de stabilité 2007-2009** sont, de toute évidence, **irréalistes**.

Le programme de stabilité précité prévoit en effet que la croissance des administrations de sécurité sociale sera de **0,9 %** par an en volume de 2007 à 2009, ce qui n'est pas crédible. On voit mal comment une telle inflexion à la baisse de la croissance des dépenses pourrait se produire, en l'absence de réforme d'envergure.

Le taux de croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale prévu par les programmes de stabilité précédents était de l'ordre de 1,7 %, et on ne voit pas ce qui justifierait cette révision à la baisse.

La croissance en volume des dépenses des administrations de sécurité sociale : prévision et exécution

(en %)



Sources : Insee, programmes de stabilité

B. LA CAUSE ESSENTIELLE DE CET IRRÉALISME : LA PRÉVISION D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE

Une étude plus détaillée des derniers programmes de stabilité montre que, compte tenu de l'importance relative des différents régimes, cette révision à la baisse provient, pour les deux tiers, **d'une hypothèse très optimiste en matière d'évolution des dépenses de santé**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les taux de croissance en volume des dépenses des administrations de sécurité sociale
prévus par les différents programmes de stabilité**

(en %)

	2005-2007	2006-2008	2007-2009	LFSS 2006 (1)
ONDAM	2,25	2,1	0,5	0,5
Famille	1,6	1,0	1,8	1,7
Vieillesse	2,8	2,7	2,4	2,5
Chômage	-2,3	-4,4	-7,6	-
Administrations de sécurité sociale	1,7	1,7	0,9	1,5

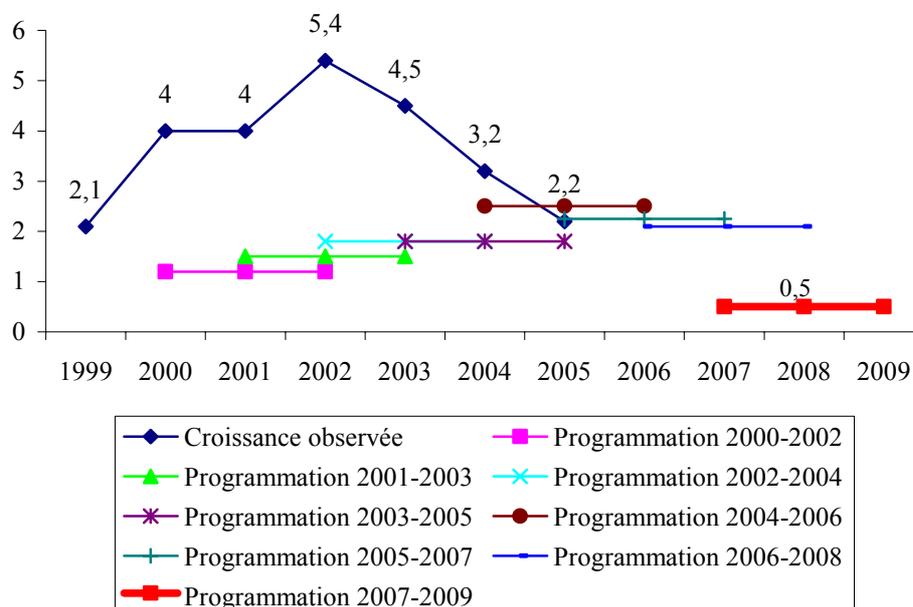
(1) Période 2007-2009, pour les seuls régimes obligatoires de base.

Source : programmes de stabilité

Ainsi, alors qu'on pourrait s'attendre à ce que les dépenses de santé augmentent à peu près à la même vitesse que le PIB – comme le prévoyaient les deux programmes de stabilité précédents –, elles n'augmenteraient que de **0,5 %**.

La croissance en volume des dépenses de santé : prévision et exécution

(en %)



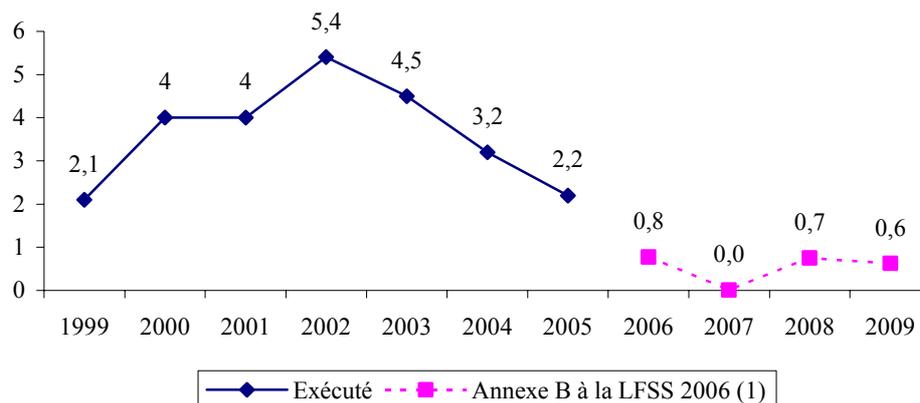
Sources : rapport du gouvernement déposé en vue du présent débat d'orientation budgétaire, programmes de stabilité

Le ralentissement du rythme de croissance des dépenses de santé s'expliquerait essentiellement par la **réforme de l'assurance maladie** réalisée par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. La

croissance des dépenses d'assurance maladie a considérablement ralenti depuis 2003, et le gouvernement prévoit que cette tendance **s'accroisse**, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (en volume)

(en %)



(1) Régimes obligatoires de base.

Sources : rapport déposé par le gouvernement en vue du présent projet d'orientation budgétaire, loi de financement de la sécurité sociale pour 2006

Le scénario retenu semble vraisemblable, bien que peu prudent, jusqu'à l'année 2007. En effet, le fait de passer d'un taux de croissance des dépenses, en valeur, de 5 % en moyenne de 1994 à 2005, à 2,5 % en 2006 et 1,8 % en 2007, comme le prévoit l'annexe B précitée, correspond en 2007 à une économie de l'ordre de **10 milliards d'euros** par rapport à ce qu'aurait impliqué une poursuite des évolutions passées. Bien que votre commission des finances ne connaisse pas le détail des calculs ayant conduit à ces prévisions de dépenses, on peut relever que ce montant correspond aux **estimations de l'impact, en 2007, de la réforme de l'assurance maladie** réalisée par la loi précitée n° 2004-810 du 13 août 2004 **publiées par le gouvernement** à l'occasion de la discussion de la loi précitée, **moins prudentes** que celles réalisées à la même époque, en interne, par la direction de la prévision, comme l'indique le tableau ci-après.

**L'impact financier en 2007 de la loi de réforme de l'assurance maladie :
estimations présentées au moment de l'examen du projet de loi**

(en milliards d'euros)

	Estimation publiée par le gouvernement (1)	Note interne de la direction de la prévision (2)
Maîtrise médicalisée de la dépense	3,5	0,9
Politique du médicament	2	0,6
Etablissements de santé	1,6	0,4
Economie sur les frais financiers	1,7	1,7
Indemnités journalières	0,8	0,2
Participation des patients	0,7	0,7
Autres mesures	0,8	0,2
<i>Economies brutes</i>	<i>11,1</i>	<i>4,7</i>
<i>Dépenses nouvelles</i>	<i>-0,4</i>	<i>-1,2</i>
Economies nettes	10,7	3,5
Recettes supplémentaires	4,3	4,3
Amélioration du solde	15	7,8

(1) Ministère de la santé et de la protection sociale, juin 2004.

(2) Direction du budget et direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, note du 10 juin 2004.

Source : Adrien Gouteyron, avis n° 425 (2003-2004) sur le projet de loi de réforme de l'assurance maladie, commission des finances, 21 juillet 2004

La poursuite de cette quasi-stagnation des dépenses de santé jusqu'en 2009, voire au-delà, semble en revanche impliquer des réformes supplémentaires.

B. UNE CROISSANCE « ACQUISE » DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE DE 2 % PAR AN EN VOLUME ?

Contrairement à ce qui est le cas pour les dépenses de l'Etat, les économies devant être réalisées d'ici à 2011 par les **administrations de sécurité sociale** ne s'entendent **pas**, dans le présent rapport d'information, par référence à la poursuite de l'évolution constatée de 1994 à 2005, soit 2,5 % par an en volume. En effet, **on suppose qu'en l'absence de nouvelles réformes, les dépenses seront plus faibles que ce qu'aurait impliqué une poursuite de la tendance antérieure.**

Deux phénomènes devraient pousser ces dépenses à la baisse :

- la réforme de l'assurance maladie réalisée en 2004 ;

- la diminution de la population active, qui pourrait ramener le taux de chômage vers 7 % de la population active en 2011, ce qui réduirait les dépenses d'assurance chômage.

En sens inverse, les mêmes évolutions démographiques devraient accroître les dépenses d'assurance vieillesse.

Selon **les deux programmes de stabilité les plus réalistes en ce qui concerne les administrations de sécurité sociale** – les programmes 2005-2007 et 2006-2008 –, ce dernier phénomène serait moins important que les deux premiers, de sorte que la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale serait ramenée à **1,7 %** par an en volume.

Dans le présent rapport d'information, on suppose que la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale est de 2 % par an en volume, ce qui est un taux **intermédiaire** entre celui indiqué ci-avant, et la croissance observée de 1994 à 2005.

Ainsi, la dernière colonne du tableau ci-après (en **gras**) montre que, selon l'hypothèse retenue par votre commission des finances, s'il faudrait, pour atteindre l'objectif d'une croissance des dépenses de 1,6 % en volume, que les dépenses soient inférieures en 2011 de 22 milliards d'euros à ce qu'impliquerait une poursuite des tendances passées, les **nouvelles mesures d'économies nécessaires** seraient de seulement **10 milliards d'euros**.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale : économies permises en 2011 par l'application de certaines normes de croissance des dépenses
(en % et en milliards d'euros)

Intitulé du scénario	En %		En milliards d'euros courants							En milliards d'euros courants	
	Croissance en volume	Croissance en valeur (1)	2005	2006 (2)	2007	2008	2009	2010	2011	Montant dont les dépenses publiques devront être réduites en 2011 pour atteindre l'objectif de croissance des dépenses	
										Par rapport à la poursuite de la tendance 1994-2005 (croissance des dépenses de 2,5 % par an en volume)	Par rapport à un scénario où les dépenses augmenteraient de 2 % par an en volume à droit constant (<u>scénario retenu par votre commission des finances</u>)
Poursuite de la tendance 1994-2005	2,5	4,0	422	435	452	470	489	509	529	0	-
Scénario proposé par votre commission des finances	1,6	3,1	422	435	448	462	476	491	506	-22	-10
Ajustement reposant intégralement sur les administrations de sécurité sociale (extension jusqu'en 2011 de l'objectif de croissance du pacte de stabilité 2007-2009) (3)	0,9	2,4	422	435	445	456	467	478	490	-39	-27

(1) On suppose une inflation hors tabac de 1,5 % par an.

(2) En 2006 on suppose que les dépenses augmentent de 1,4 % en volume (comme le prévoit la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006) et que l'inflation est de 1,7 %.

(3) La croissance des dépenses retenue par le « scénario bas » du programme de stabilité pour les années 2007 à 2009 a été étendue aux années 2010 et 2011.

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

L'objectif de réduction globale des dépenses publiques de 40 milliards d'euros en 2011 par rapport à la poursuite de la tendance de 1994-2005 s'entend au sens de cette colonne.

2. Observations sur la nomenclature budgétaire et les objectifs et indicateurs de performance

DES AMÉNAGEMENTS BIENVENUS MAIS DES PROGRÈS À CONFORTER

Conformément aux dispositions de l'avant-dernier alinéa (4°) de l'article 48 de la LOLF, le « *rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques* » « *comporte la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de[s] programmes, envisagés pour le projet de loi de finances* » pour 2007.

Si le gouvernement a manifestement souhaité modifier *a minima* la maquette budgétaire, les évolutions des objectifs et indicateurs de performance témoignent d'une volonté continue d'améliorer la mesure de la performance budgétaire.

I. NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE : DES AMÉNAGEMENTS LIMITÉS

Les évolutions proposées prennent essentiellement en compte certains changements dans l'organisation de l'Etat, ainsi que la prohibition des missions mono-programmes réaffirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur le projet de loi de finances pour 2006¹, ainsi que par plusieurs de vos rapporteurs spéciaux² :

- la suppression de la mission « Monnaie et médailles » est la conséquence de la transformation de ce budget annexe en établissement public ;

¹ *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006. Dans son rapport d'information sur la première discussion budgétaire « en mode LOLF », notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, observait que, « en prohibant les missions mono-programmes, le Conseil constitutionnel a rejoint la position réaffirmée à plusieurs reprises par votre commission des finances, et notamment dans son rapport relatif à « La nouvelle architecture des lois de finances » (Sénat, rapport d'information n° 292, 2003-2004), de supprimer les missions mono-programmes, qui ne sont conformes ni à l'esprit, ni à la lettre de la LOLF» (Sénat, rapport d'information n° 312 (2005-2006), p. 54).*

² *Ainsi, notre collègue Bernard Véra, rapporteur spécial des Journaux officiels avait souligné, dans son rapport budgétaire, le manque de régularité juridique de cette mission mono-programme au regard de l'article 7 de la LOLF, selon lequel « une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 35, p. 7).*

- le transfert définitif aux caisses d'allocations familiales de la gestion des prestations familiales dues aux agents publics métropolitains entraîne la disparition du programme « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » ;

- conformément à la décision précitée du Conseil constitutionnel sur le projet de loi de finances pour 2006, les dépenses relatives au permis de conduire des jeunes ne figure plus dans la mission « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » ;

- plus aucune mission située en dehors du budget général de l'Etat ne présente désormais d'architecture mono-programme ; s'agissant de la mission « Journaux officiels », le gouvernement propose que, désormais, celle-ci retrace également les crédits du compte de commerce de la Documentation française et soit réintitulée « Journaux et documentation officiels » : il s'agit d'entériner le rapprochement en cours entre les Journaux officiels et la Documentation française dans les domaines de l'impression, de la diffusion, de l'édition et de l'informatique pour réduire le coût des services.

Par ailleurs, le transfert des crédits du programme soutien de la mission « Stratégie en matière d'équipement » vers le programme soutien de la mission « Transports » est conforme au principe, énoncé à l'article 7 de la LOLF¹, de regrouper dans un même programme les crédits ayant une finalité identique. Le même motif peut justifier le transfert du programme « Audiovisuel extérieur » de la mission « Action extérieure de l'Etat » vers la mission « Médias ».

Enfin, la mission « Avances à l'audiovisuel public », retraçant les opérations du compte spécial de la redevance audiovisuelle, est subdivisée en trois programmes « Radiophonie », « Télévision » et « Patrimoine audiovisuel », correspondant respectivement aux crédits de Radio France et Radio France Internationale (RFI) ; France Télévisions et ARTE France ; l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Il s'agit d'un pas en direction d'une réorganisation de l'architecture de cette mission budgétaire en autant de programmes que d'organismes de l'audiovisuel public financés par la redevance audiovisuelle, conformément aux observations formulées en ce sens par notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial des missions « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006².

¹ « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

² « La mission [« Avances à l'audiovisuel public »] est constituée de l'unique programme 822 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public », divisé en cinq actions pour chacun des organismes de l'audiovisuel public. Pour des raisons de lisibilité, votre rapporteur spécial serait favorable à ce que ces actions constituent des programmes » (*Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 16, p. 7*).

Si votre rapporteur général approuve ces nécessaires aménagements, tout en saluant la volonté du gouvernement de stabiliser la maquette budgétaire, il observe que **certaines demandes récurrentes de votre commission des finances demeurent insatisfaites** : la mission « Recherche et enseignement supérieur » ne distingue pas les crédits relevant de la recherche et de l'enseignement supérieur ; la constitution d'une mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques » (comprenant, en particulier, les crédits relatifs à la sécurité civile) doit être sérieusement étudiée ; les juridictions administratives devraient relever de la mission « Justice » et non de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », comme l'a observé à maints reprises notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Justice ».

II. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : DES PROGRÈS CONTINUS DANS LA MESURE DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Les modifications, plus substantielles, concernant les objectifs et indicateurs de performances attestent qu'**une plus grande efficacité de la dépense publique constitue un objectif à long terme, dont il convient chaque année de se rapprocher davantage**, en prenant notamment en compte les observations du Parlement ¹.

L'expérimentation de la démarche de performance sur les dépenses fiscales concerne utilement la mission « Travail et emploi », dont le projet annuel de performances se voit adjoindre un indicateur qui retrace la « *part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs* ». En effet, la prime pour l'emploi, très contestée en tant qu'instrument d'incitation au retour à l'emploi, constitue la plus importante des dépenses fiscales attachées à la mission « Travail et emploi », puisqu'elle représente plus de 2,7 milliards d'euros de moins values fiscales prévues en 2006.

¹ Sénat, rapport d'information n° 220 (2004-2005) : « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ».

Certains travaux des rapporteurs spéciaux, conduits au cours du premier semestre 2006, notamment sur la mission « Action extérieure de l'Etat »,¹ ont souligné les progrès restant à accomplir en matière d'indicateurs de performance. S'agissant de cette mission, le rapporteur spécial compétent a ainsi relevé **l'absence d'indicateurs permettant de mesurer la performance du réseau à l'étranger**, et **l'insuffisance des indicateurs de qualité de service pour les consulats**. S'agissant de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, le rapporteur spécial relève l'irréalisme des objectifs fixés. Il recommande de compléter les indicateurs existants par des indicateurs de productivité réellement opératoires.

Ces derniers travaux soulignent combien l'information du Parlement passe encore par une amélioration de la pertinence des valeurs cibles présentées dans les projets annuels de performances, et, souvent, par un ajout d'indicateurs nouveaux permettant une évaluation plus complète des performances des administrations.

¹ *Rapport d'information n° 272 (2005-2006) « la LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? » et rapport d'information n° 401 (2005-2006) « OFPRA : impératif de performance et exigences du droit d'asile » de M. Adrien Gouteyron, faits au nom de la commission des finances.*