RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE
ET SUR LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES

RAPPORT PRÉPARATOIRE AU DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES

(TOME 1)

JUILLET 2010

présenté au nom de M. François FILLON,
Premier ministre

par M. François BAROIN, ministre du budget,
des comptes publics et de la réforme de l'État

PARTIE I : Situation de l'économie et des finances publiques 7
Situation de l'économie 2009-2011 7
1- Dans un contexte de récession mondiale, l'économie française a connu en 2009 une baisse de l'activité moins prononcée que dans les autres grands pays développés 7
2- L'activité poursuivrait son redressement en 2010. Le PIB progresserait de 1,4% en moyenne annuelle cette année 8
3- L'activité devrait accélérer en 2011, soutenue par le rebond cyclique de la demande privée, dans un contexte d'amélioration du marché du travail 8
Situation des finances publiques 2009-2010 10
1- Retour sur 2009 10
2- Perspectives pour 2010 16

PARTIE II : Stratégie de redressement des finances publiques 23
Diagnostic sur les finances publiques 23
La trajectoire de réduction des déficits publics sur la période 2011-2013 26
La mobilisation de tous les acteurs 27
1- La deuxième session de la conférence nationale sur le déficit 27
2- Les propositions du groupe Camdessus pour une nouvelle gouvernance des finances publiques 28
3- Une nouvelle loi de programmation des finances publiques à l'automne 2010 30

PARTIE III : Les objectifs et outils du redressement par sous-secteurs 31
Pour l'Etat : confirmation de la pluriannualité et stabilité des dépenses hors charge de la dette et pensions 31
1- Bilan du triennal 2009-2011 31
2- Principes de construction et de fonctionnement du budget triennal 2011-2013 32
3- Une nouvelle phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP) 36
Pour la sécurité sociale 40
1- Des mesures destinées à améliorer le pilotage des dépenses d'assurance maladie 40
2- Le projet de loi sur les retraites 43
3- Le traitement de la dette sociale 45
Pour les collectivités locales 45
La nécessaire réduction des niches fiscales et sociales : quelle stratégie adopter ? 48
1- Premier pilier : réduire au plus vite le coût des dispositifs dérogatoires pour réduire notre déficit public 49
2- Deuxième pilier : évaluer l'ensemble des dispositifs dérogatoires pour éclairer les choix de politique publique 50
3- Troisième pilier : mettre en place des règles de gouvernance pour ne pas reproduire l'inflation des niches 50

PARTIE IV : Principales orientations pour l'Etat et la sécurité sociale 53
Recettes et dépenses de l'Etat sur la période 2011-2013 53
1- L'évolution des recettes 53
2- L'évolution des dépenses 54
Une réduction ambitieuse du déficit de la sécurité sociale 59
1- Engager des réformes structurelles pour permettre une progression moyenne de l'ONDAM inférieure à 3% pour les trois prochaines années 59
2- Garantir la soutenabilité du régime de retraite par répartition, dans le respect des principes de solidarité et d'équité sociale 60
3- Favoriser le retour à l'emploi, en particulier des femmes, en assurant un accès effectif aux modes de garde 62
4- Poursuivre les efforts engagés dans le champ de la lutte contre la fraude afin de préserver la confiance dans notre système de sécurité sociale et de sécuriser ses ressources 63

Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques

Situation de l'économie et des finances publiques

La situation de l'économie (2009-2011)

Les évolutions enregistrées depuis le mois de janvier confirment jusqu'ici pleinement le cadrage macroéconomique des lois de finances initiale et rectificatives pour 2010.

1. Dans un contexte de récession mondiale, l'économie française a connu en 2009 une baisse de l'activité moins prononcée que dans les autres grands pays développés

En 2009, l'activité économique mondiale a été fortement affectée par les conséquences de la crise financière qui a éclaté en 2008.

En France, cette dégradation de l'environnement international et le durcissement des conditions d'octroi de crédit ont conduit à un décrochage de l'activité économique, le PIB chutant de 1,6% au 4e trimestre 2008, puis de 1,5% au 1er trimestre 2009. Ces reculs ont fortement pesé sur l'évolution du PIB en moyenne annuelle en 2009 en dépit de la reprise progressive de l'activité observée dès le printemps. Au final, le produit intérieur brut s'est contracté de 2,6% en 2009.

La France a toutefois mieux traversé la crise que la plupart de ses principaux partenaires. Le PIB de la zone euro s'est ainsi replié de 4,1% en 2009, la baisse atteignant 4,9% en Allemagne et 5,1% en Italie. La France a également été l'un des premiers pays développés à sortir de la récession, avec une augmentation du PIB dès le 2e trimestre 2009. La meilleure résistance de l'économie française est due principalement à l'importance des stabilisateurs automatiques et à l'action des pouvoirs publics. Le plan de relance a ainsi permis de soutenir l'activité au moment où elle était la plus fragile.

Le pouvoir d'achat des ménages a progressé de 1,6% en 2009. L'augmentation des transferts sociaux et la baisse des prélèvements ont permis de compenser la stagnation des revenus d'activité. Les ménages ont également bénéficié du net repli des prix de l'énergie, l'inflation n'ayant été que de 0,1% sur l'année. Dans ce contexte, la consommation a bien résisté, avec une hausse de 0,6% en 2009, en dépit de la forte dégradation du marché de l'emploi (337 000 emplois détruits dans le secteur marchand non agricole sur l'année).

La chute de la demande mondiale et des conditions de financement moins favorables ont incité les entreprises à réduire nettement leurs dépenses d'investissement (- 8%) et à puiser dans leurs stocks. L'investissement des ménages s'est lui aussi contracté (- 9%), reflétant un repli cyclique du marché de l'immobilier. En revanche, l'investissement public a progressé, en lien avec le plan de relance.

Malgré une reprise du commerce mondial à partir du printemps 2009, les exportations ont nettement diminué en moyenne annuelle (- 12%) en raison de la chute enregistrée à la fin de l'année 2008. Elles ont pâti du fort recul de la demande intérieure chez nos principaux partenaires et d'un euro encore à un niveau élevé. La contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB français n'a toutefois été que très légèrement négative (- 0,2 point), en raison de la baisse concomitante des importations (- 11%), qui a été quelque peu amortie par la bonne tenue de la consommation.

2. L'activité poursuivrait son redressement en 2010. Le PIB progresserait de 1,4% en moyenne annuelle cette année

Au 1er trimestre 2010, la hausse de l'activité a été contenue en zone euro (+ 0,2 % après avoir stagné au trimestre précédent). L'activité devrait se redresser au second trimestre, soutenue par le rebond du commerce mondial. Toutefois, elle serait toujours caractérisée par une hétérogénéité des trajectoires de reprise entre pays de la zone euro.

En France, la croissance a continué à progresser au 1er trimestre 2010 (+ 0,1%) pour le 4ème trimestre consécutif grâce notamment aux politiques de relance qui ont permis à la consommation de bien résister. Ce chiffre est cependant inférieur à celui du 4ème trimestre 2009 (+ 0,6%) en lien avec le contrecoup mécanique associé à la fin de la prime à la casse à taux plein, mesure ayant remporté un grand succès. Il est dès lors plus raisonnable de tenir compte d'une croissance moyenne au cours de l'année qui vient de s'écouler : l'activité française a augmenté, en moyenne, de + 0,3% par trimestre.

L'investissement des entreprises serait en légère progression sur l'année (+ 0,6%). Il serait porté par le redressement de la demande intérieure et extérieure, mais freiné par le besoin de désendettement. L'investissement résidentiel des ménages s'améliorerait en fin d'année, grâce à des conditions de crédit favorables et aux mesures de soutien prises par le Gouvernement, en particulier l'extension du prêt à taux zéro et le dispositif Scellier en faveur de l'investissement locatif.

Après la très forte baisse des stocks enregistrée en 2009, la réduction du déstockage permettrait de soutenir la croissance. Par ailleurs, le repli de l'euro depuis plusieurs mois constitue un facteur progressif et significatif de soutien de la croissance en 2010 et pour 2011, en particulier pour les exportations.

Des signes de stabilisation de l'emploi apparaissent également. Au 1er trimestre 2010, 23 900 emplois ont été créés dans les secteurs marchands, contre 7 300 destructions nettes au trimestre précédent. Le taux de chômage est resté stable à 9,5% au 1er trimestre 2010. Globalement, ces données confirment une stabilisation progressive du marché du travail au début de l'année 2010 même si les effets sur l'emploi de la crise n'ont pas disparu. L'emploi des jeunes continue de tirer profit, début 2010, du retour à des taux de croissance positifs, de la bonne tenue de l'interim et des mesures des pouvoirs publics en faveur des jeunes. Le nombre d'inscrits à Pôle Emploi de moins de 25 ans a ainsi diminué de - 0,7% en 6 mois. Le nombre de demandeurs d'emploi envoyés en formation (catégorie D) a augmenté de + 15,8% au cours des 6 derniers mois. Cette tendance encourageante permet de limiter l'effet défavorable sur le chômage structurel de la dégradation du marché du travail (maintien des compétences acquises).

Sur l'ensemble de l'année 2010, le PIB français progresserait ainsi de 1,4%, un rythme encore inférieur au potentiel de croissance à moyen terme de l'économie française. Cette prévision est conforme, voire inférieure, à celles des institutions internationales (+ 1,3% pour la Commission, + 1,5% pour le FMI et + 1,7% pour l'OCDE) et du consensus de mai (+ 1,5%).

3. L'activité devrait accélérer en 2011, soutenue par le rebond cyclique de la demande privée, dans un contexte d'amélioration du marché du travail

En 2011, la poursuite du rebond cyclique entamé en 2010 permettrait d'atteindre une croissance de 2,5 % en moyenne annuelle - un rythme de croissance cohérent avec la chute observée de

l'activité par rapport à la croissance tendancielle de l'économie française, qui augmente la force du rebond cyclique postérieur à la crise, comme déjà observé en 1994.

Le premier facteur de rebond serait le rétablissement des créations d'emplois avec la fin de l'ajustement lié à la récession, combiné à un rattrapage des salaires après leur ralentissement en 2009 et 2010. Ce dynamisme des revenus d'activité permettrait une diminution progressive du taux d'épargne des ménages à son niveau d'avant crise.

Le retour de la production au niveau de la demande (qui refléterait la fin du déstockage) permettrait par ailleurs d'avoir encore une contribution positive des stocks à la croissance.

L'hypothèse de croissance retenue jusqu'ici pour 2011 est certes optimiste mais n'est pas hors de portée au regard des prévisions d'experts internationaux (OCDE + 2,1%).

La bonne tenue des rentrées fiscales depuis le début de l'année suggère aussi qu'une dynamique favorable est en train de se mettre en place.

Par ailleurs, l'activité va commencer à tirer profit des réformes structurelles engagées par le Gouvernement depuis trois ans pour augmenter la compétitivité des entreprises : en 2009, avec la loi de modernisation de l'économie ; en 2010, avec les investissements d'avenir, la suppression de la taxe professionnelle et le crédit impôt recherche ; en 2011 avec la réforme des retraites. Cette dernière permet de diminuer la dépense publique tout en rehaussant la quantité de travail dans l'économie ; et donc la croissance potentielle. L'effet favorable sur la croissance moyenne de la prochaine décennie de la réforme des retraites serait proche de + 0,3% de PIB par an.

Le projet de loi de finances pour 2011 permettra, selon le calendrier habituel et sur la base des informations qui seront alors disponibles, de faire le point, si nécessaire, sur cette hypothèse de croissance.

Les aléas qui entourent ce scénario central demeurent importants. La croissance supérieure aux attentes du commerce international au 1er semestre 2010 va dans le sens d'un rebond plus fort qu'attendu de l'économie mondiale. Cette reprise de l'activité, particulièrement sensible aux Etats-Unis et en Asie, soutiendrait les exportations françaises, qui profiteraient en outre de la baisse de l'euro enregistrée au premier semestre 2010. De même, une reprise plus précoce qu'escompté du marché de l'emploi en France pourrait contribuer à une baisse plus rapide que prévu du taux d'épargne des ménages. A l'inverse, l'impact de la récession sur les ménages et les entreprises pourrait s'accompagner d'un renchérissement du coût du crédit et compromettre le redémarrage rapide de la demande privée.

Perspectives économiques pour 2010-2011 : principaux agrégats

	Provisoire Insee (1)	Hypothèse du DOFP (Prévisions économiques du programme de stabilité)	
	2009	2010	2011
PIB	- 2,6	1,4	2,5
Consommation des ménages	0,6	1,4	2,6
Investissement des entreprises	- 8,0	0,6	6,5
Exportations	- 12,4	3,7	4,8
Importations	- 10,7	3,6	5,0
Salaire moyen par tête, secteur marchand non agricole	1,3	1,9	3,2
Prix à la consommation (moyenne annuelle)	0,1	1,2	1,5

(1) Comptes de la Nation pour 2009

Situation des finances publiques (2009-2010)

1. Retour sur 2009

Vue d'ensemble des finances publiques

Le déficit public notifié en avril à la Commission européenne pour 2009 a été de 7,5% du PIB après 3,3% en 2008.

Cette dégradation s'explique principalement par la crise et également par les mesures adoptées par le Gouvernement pour y répondre. L'effet des facteurs conjoncturels sur l'évolution du solde public peut être estimé à environ 2 points de PIB. Mais à cet effet, dont la mesure repose sur une estimation des sensibilités moyennes des recettes et des dépenses aux fluctuations du cycle économique, il convient d'ajouter la forte surréaction à la crise des recettes. Ainsi l'impôt sur les sociétés s'est effondré en 2009 de 38% (hors impact des allégements du plan de relance), soit une baisse de 19 Md€ d'une année sur l'autre à législation constante ; la TVA a baissé spontanément de 3% ; les droits de mutation ont enregistré une chute de 26%. En réaction, le Gouvernement et le Parlement ont adopté des mesures de gestion de crise regroupées en un plan de sauvetage du système financier, un plan de relance de l'économie et un plan de soutien au secteur automobile. Le coût de ces mesures, en dépense et en recettes, est estimé à 1,1 point de PIB en 2009. Au final, c'est bien la totalité de la dégradation du déficit public qui est directement liée à la crise.

Du côté des ressources, le taux de prélèvements obligatoires a connu un recul de 1,3 point de PIB pour atteindre 41,6% du PIB en 2009. Cette baisse est avant tout liée aux pertes de recettes fiscales et sociales faisant suite à la contraction de l'activité. D'autres facteurs y contribuent comme les allègements de la charge fiscale décidés très majoritairement dans le cadre du plan de relance (mesures de trésorerie prises en faveur des entreprises, allègement de l'impôt sur le revenu pour les ménages modestes), la montée en charge des mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) et l'instauration du taux réduit de TVA dans les métiers de la restauration. Même en l'absence de mesures fiscales et sociales nouvelles, les prélèvements obligatoires auraient baissé de 3,2%, un recul nettement plus important que celui du PIB en valeur (- 2,1%).

La dépense publique a augmenté de 2,8% en volume hors mesures exceptionnelles (composées essentiellement des mesures du plan de relance). Les administrations de sécurité sociale contribuent aux ¾ à cette hausse, en raison notamment de la forte hausse des indemnisations versées par l'Unedic. Le rattrapage de la surprise d'inflation de 2008 sur les prestations vieillesse et famille (impact sur la dépense en valeur) a été amplifié par la surprise d'inflation négative en 2009 (impact sur la progression en volume de la dépense). Hormis la charge de la dette (qui a diminué de 5,4 Md€ par rapport à la prévision initiale de la loi de finances du fait de la baisse des taux courts et de la quasi annulation de la charge d'indexation) et les autres dépenses régies par des mécanismes d'indexation, les dépenses sont peu sensibles au contre-choc d'inflation : les dépenses de l'État sous norme, construites en PLF à partir d'une inflation de 1,5% en 2009, n'ont ainsi pas été revues à la baisse en cours d'année. Néanmoins, une partie de cette dépense sous norme (2,2 Md€) a été mobilisée pour apurer des dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale, ce qui signifie en réalité que la dépense courante au titre de l'année 2009 a été plus faible.

La dette publique a augmenté de 10,6 points de PIB en 2009 pour atteindre 78,1% du PIB. Compte tenu d'une croissance nominale du PIB de - 2,1 %, il aurait fallu pour stabiliser le ratio d'endettement un solde public excédentaire à hauteur de 1,5 point de PIB. Avec un déficit de 7,5 % du PIB, l'écart au solde stabilisant a contribué à hauteur de 9,0 points à la progression du ratio de dette.

Par ailleurs, les flux de créances ont contribué plus marginalement à cette progression, à hauteur de 1,5 point. Ces derniers recouvrent différentes mesures de gestion de crise, comme les prêts aux constructeurs automobiles, qui n'ont pas d'impact sur le déficit en comptabilité nationale mais augmentent la dette publique au sens de Maastricht. Ensuite, les excédents des régimes complémentaires de retraites et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) sont consacrés à l'accumulation d'actifs financiers, pesant ainsi sur la progression de la dette brute à déficit public donné. Enfin, même si le solde du compte du Trésor à la fin de l'année 2009 est proche du solde à la fin de l'année 2008, la moindre détention de billets de trésorerie de l'ACOSS par rapport à la fin de l'année 2008 et l'arrivée à échéance des dépôts de liquidités octroyées fin 2008 à la Caisse de la dette publique (CDP) pour le financement du plan de sauvetage des banques ont contribué à l'augmentation de la dette au sens de Maastricht, car celle-ci est consolidée des créances entre administrations publiques.

L'impact du plan de relance sur les finances publiques

Annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 à Douai, et mis en œuvre au moyen d'ouvertures de crédits dédiés en lois de finances rectificatives pour 2009 et en loi de finances initiale pour 2010, le plan de relance vise à créer les conditions d'un rebond rapide et durable de l'économie.

Le coût budgétaire des mesures de relance a été de 38,3 Md€ en 2009 et serait de 9,6 Md€ en 2010, soit un total de 47,9 Md€ qui se décompose en quatre volets :

- une priorité à l'investissement public avec un effort 2009-2010 de 9,8 Md€ ;
- un soutien à la trésorerie des entreprises pour 18,2 Md€ ;
- des actions de solidarité et de soutien à l'activité et à l'emploi pour 12,3 Md€ en dépenses et 1 Md€ en recettes ;
- et un plan de soutien au secteur automobile pour 6,6 Md€.

Le volet « recettes » du plan de relance représente 19,2 Md€. La plus grande partie de cette somme est consacrée à des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises. Elles visent à lever les contraintes de financement auxquelles celles-ci font face, à travers notamment le remboursement de créances détenues sur l'État par ces entreprises (mensualisation des remboursements de crédits de TVA, remboursement accéléré des créances au titre du crédit impôt recherche (CIR), remboursement de report en arrière des déficits (RAD) et remboursement d'excédents d'acomptes d'impôt sur les sociétés). Ces mesures ont rencontré un succès plus important qu'anticipé, justifiant la prolongation du dispositif CIR en 2010. Côté ménages, une réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu payé en 2009 a permis de soutenir le pouvoir d'achat.

Les **mesures en dépense** sont centrées sur l'investissement et les populations les plus fragiles, pour un total de 28,7 Md€. Les crédits ouverts financent des projets d'investissement et d'équipement de l'État et des collectivités locales (9,8 Md€), des aides aux entreprises pour investir et favoriser l'emploi, dont le Fonds d'investissement social

(FISo), les aides à l'embauche dans les très petites entreprises et la prime à la casse, mesures reconduites en 2010 (9,3 Md€), et des mesures en faveur des plus défavorisés dans le domaine du logement, de la solidarité et des services à la personne notamment (3,0 Md€). Des prêts au secteur automobile (6,6 Md€) complètent ces dispositifs.

En comptabilité nationale, le coût total du plan de relance pour 2009-2010 serait de 1,1 point de PIB en 2009 et 0,3 point de PIB en 2010. Certaines mesures comme les prêts automobiles sont des opérations financières, non enregistrées comme des dépenses. De plus, certaines mesures de trésorerie n'impactent pas le déficit public (calculé en droits constatés). Enfin, l'accélération des versements de FCTVA au profit des collectivités locales ayant souscrit un engagement au titre du plan de relance est, toutes choses égales par ailleurs, neutre en comptabilité nationale une fois consolidés les flux entre sous-secteurs. La consolidation des dépenses entre sous-secteurs conduit donc à comptabiliser les dépenses effectives d'investissement des collectivités locales.

(en milliards d'euros)	2009-2010	2009	2010
Mesures en dépense	**28,7**	**22,0**	**6,7**
Investissement public	9,3	6,6	2,7
dont FCTVA (collectivités locales)	*4,9*	*3,9*	*1,0*
Soutien à l'activité économique et à l'emploi	9,3	6,7	2,6
Effort en faveur du logement et de la solidarité	3,0	2,2	0,8
Plan de sauvetage du secteur automobile	6,6	6,3	0,3
Restes à payer Défense	0,5	0,5	0,0
Reports de crédits	0,0	- 0,3	0,3
Mesures en recettes	**19,2**	**16,3**	**2,9**
Impôt sur le revenu	1,0	1,0	0,0
Mesures de trésorerie pour les entreprises	11,7	8,8	2,9
TVA	6,5	6,5	0,0
Coût budgétaire total	**47,9**	**38,3**	**9,6**

Notes :
1/ Dans ce tableau, le coût des mesures de relance est présenté en comptabilité budgétaire : certaines mesures qui y figurent n'ont pas d'impact sur le déficit public en comptabilité nationale.
2/ Les chiffres qui figurent dans ce tableau sont à interpréter par rapport à un scénario central sans plan de relance.
3/ Les mesures de trésorerie sont affichées en impact budgétaire initial sans prise en compte des contrecoups.

Les résultats obtenus pour le budget de l'État

Le solde budgétaire s'est établi à - 138,0 Md€ en 2009, soit une détérioration du solde de 71,0 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) compte tenu de l'impact financier et économique de la crise sur l'évolution des recettes et de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie.

Le solde est néanmoins en amélioration de 2,9 Md€ par rapport à la prévision retenue dans la loi de finances rectificative de fin d'année (troisième loi de finances rectificative pour 2009). Cette amélioration est liée à la maîtrise des dépenses courantes, à de meilleures rentrées fiscales en fin d'année (+ 2,5 Md€ par rapport aux prévisions contenues dans le collectif budgétaire de décembre) ainsi que, plus marginalement, au décalage du paiement de certaines dépenses du plan de relance.

Appréciées sur le périmètre de la norme de dépense, élargie aux prélèvements sur recettes en 2008, les dépenses de l'État se sont élevées, hors fonds de concours, à 348,0 Md€ et sont inférieures à celles votées en LFI (348,2 Md€). La norme de dépense a bien été respectée. Les charges de la dette de l'État qui atteignent 37,6 Md€ (en diminution de 5,4 Md€ par rapport à la LFI 2009) ont fortement contribué à ce respect. L'allègement de la charge de la dette résulte de la baisse des taux

d'intérêt et de la faiblesse de l'inflation, qui font plus que compenser l'augmentation du besoin de financement. Au total, y compris dépenses réalisées dans le cadre du plan de relance de l'économie (15,7 Md€), les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes s'établissent à 363,6 Md€.

Plus particulièrement, sur le budget général, les dépenses s'élèvent à 287,4 Md€ (hors fonds de concours) et se situent 10,3 Md€ au-dessus du montant fixé en LFI. Cette évolution s'explique essentiellement par les dépenses réalisées dans le cadre du plan de relance (dont 8 Md€ exécutés directement sur la mission « plan de relance de l'économie » et 3,3 Md€ consommés sur 45 autres programmes du budget général suite aux neufs décrets de transfert intervenus au cours de la gestion 2009).

Les recettes fiscales en 2009 sont en forte baisse et s'établissent à 214,3 Md€ en 2009 après 265,1 Md€ en 2008[1], à un niveau inférieur de 45,1 Md€ par rapport à la LFI. Sont particulièrement touchés par cette baisse :

- l'impôt sur les sociétés (IS), qui s'établit à 20,9 Md€, en baisse de 28,3 Md€ par rapport à l'exécution 2008, soit une diminution de 57,5% (effet cumulé de la baisse spontanée et des mesures nouvelles). Cependant, les recettes ont été supérieures de 1,9 Md€ aux prévisions du collectif de fin d'année, grâce à de meilleurs versements en décembre au titre du dernier acompte. Les restitutions d'IS (qui s'imputent sur les recouvrements bruts d'IS) ont atteint 28,6 Md€, contre 13,3 Md€ en 2008. Cette progression s'explique notamment par les mesures de relance portant sur la restitution anticipée des créances de crédit d'impôt recherche (3,8 Md€) et sur les reports en arrière de déficit (5,0 Md€) ;

- les recettes de TVA nette, qui s'établissent à 118,4 Md€ (après 129,9 Md€ en 2008), en retrait de 14,3 Md€ par rapport à la LFI, du fait de la dégradation conjoncturelle très marquée et du surcoût observé de la mesure du plan de relance de remboursement anticipé des crédits de TVA (coût exécuté de 6,5 Md€, contre 3,6 Md€ prévu en LFI) ;

- les autres recettes fiscales nettes (y compris l'impôt sur le revenu et la taxe intérieure sur les produits pétroliers) sont également en retrait par rapport à la LFI (- 9,4 Md€) et l'exécution 2008 (- 11,2 Md€).

Les recettes non fiscales s'élèvent à 19,5 Md€, en ligne avec les prévisions du collectif de fin d'année; elles enregistrent une baisse de 3,2 Md€ par rapport à la LFI et de 3,3 Md€ par rapport à 2008 (22,8 Md€[2]). Ce repli s'explique notamment par la baisse des produits des participations de l'État dans les entreprises non financières et les établissements publics non financiers (3,3 Md€ en 2009 contre 5,6 Md€ en 2008), l'absence en 2009 de dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations et la diminution des reversements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur – COFACE (1 Md€ contre 2,5 Md€ en 2008).

Au total, les recettes fiscales et non fiscales de l'Etat n'ont couvert en 2009 que moins des deux tiers des dépenses (64%).

Enfin, le solde des comptes spéciaux s'établit à - 8,1 Md€ après + 0,7 Md€ en 2008. La dégradation de 7,3 Md€ par rapport aux prévisions initiales provient notamment des prêts à la filière automobile dans le cadre du plan de relance (6,3 Md€).

(1) Le chiffre d'exécution 2008 des recettes fiscales a été retraité du changement de nomenclature intervenu en 2009, qui a conduit au classement en recettes fiscales de plus de 5 Md€ de recettes anciennement classées en recettes non fiscales.
(2) Chiffre retraité du changement de nomenclature de 2009 (cf. note de bas de page précédente).

Le recul important des recettes fiscales nettes en 2009

En 2009, les recettes fiscales nettes (RFN) ont atteint près de 215 Md€, en recul de 50 Md€ par rapport à 2008 *(cf. tableau 1)*. La moitié de cette baisse s'explique par les mesures fiscales prises en 2009, principalement les mesures d'allègement de trésorerie pour les entreprises contenues dans le plan de relance et, subsidiairement, par la baisse du taux de TVA dans la restauration, ainsi que par la montée en charge de mesures fiscales prises avant 2009, comme celles contenues dans la loi TEPA. L'autre moitié est due au très fort repli spontané des recettes en réaction à la crise, repli bien plus prononcé que celui de l'activité économique. Ainsi, les recettes fiscales nettes ont décru spontanément de 9,7% en 2009 *(cf. tableau 2)*, soit 4,6 fois plus que le PIB (recul en valeur de 2,1%).

L'impôt sur les sociétés explique les 3/4 de la baisse spontanée des RFN *(cf. tableau 3)*. La TVA contribue également, dans une proportion bien plus faible, à ce décrochage.

Tableau 1 : décomposition de la croissance des RFN en 2009 (Md€)

RFN 2008	**265,1**
Mesures nouvelles	- 23,2
Baisse spontanée	- 25,6
dont baisse si élasticité unitaire	*- 5,6*
dont surréaction	*- 20,0*
Mesures de périmètre	- 2,0
RFN 2009	**214,3**

Tableau 2 : croissance spontanée des recettes fiscales nettes en 2009

2009	**EXE**
Croissance effective	- 19,2%
Croissance spontanée	- 9,7%
Croissance du PIB en valeur	- 2,1%
Élasticité du PIB	4,6

L'impôt sur les sociétés a baissé, hors mesures nouvelles, de 38% *(cf. tableau 3)*, soit environ 19 Md€, en raison du recul de près de 25% du bénéfice fiscal 2008. Cette baisse s'est répercutée doublement sur les versements d'IS en 2009 du fait de son mode de recouvrement. D'une part les acomptes d'impôt sur les sociétés versés en 2009 par les entreprises sur la base de leur bénéfice fiscal de l'année 2008 se sont inscrits en forte baisse par rapport à 2008. D'autre part, les restitutions ont fortement augmenté pour compenser le trop plein versé en 2008 au titre des acomptes.

Les recettes nettes de TVA se sont établies en 2009 à 118,4 Md€ en baisse spontanée de 3,0% par rapport à 2008. Ce recul s'explique par le fort ralentissement de la base taxable (- 2,6%), supérieure à celle du PIB. La déformation de la structure de consommation des ménages notamment vers des produits supportant un taux de TVA réduit a joué pour -0,8 point dans cette baisse des emplois taxables.

A législation 2008, les recettes d'impôt sur le revenu ne baissent que très légèrement en 2009 (- 0,8%). Cette évolution s'explique par des phénomènes de sens contraire :

- les émissions sur titre courant ont crû spontanément de 1,7% (+ 1Md€) : le dynamisme de la masse salariale et des pensions en 2008 (+ 3,5% et + 5,3% respectivement) a été en partie grevé par le recul des plus values mobilières,

- *a contrario*, les plus values immobilières se sont dégradées et les recouvrements sur titre antérieur ont connu un recul exceptionnel.

Les recettes de TIPP brute ont fortement diminué à législation constante (- 0,9%), conséquence du ralentissement économique qui s'est traduit notamment par une baisse de l'activité du transport routier.

Les autres recettes, qui constituent un ensemble hétérogène (droits de mutation à titre gratuit et onéreux, impôt de solidarité sur la fortune,…) chutent spontanément fortement en 2009 (- 14,5%). La baisse des transactions touche en effet les droits de mutation à titre onéreux qui chutent de -30,4 %. La baisse des actifs et des revenus du capital s'est, de manière générale, traduite par une diminution des impôts patrimoniaux ou sur le

capital (impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation à titre gratuit ou encore impôts sur les revenus sur capitaux mobiliers).

Tableau 3 : croissance spontanée des différents impôts et leur contribution à la croissance spontanée des recettes fiscales nettes

2009	Croissance	Contribution
Impôt sur le revenu	- 0,8%	- 0,2%
Impôt sur les sociétés	- 37,8%	- 7,0%
TIPP brute	- 0,9%	- 0,1%
TVA nette	- 3,0%	- 1,5%
Autres recettes fiscales nettes	- 14,5%	- 1,0%
TOTAL RFN	**- 9,7%**	**- 9,7%**

Les résultats des administrations de sécurité sociale

Le solde des administrations de sécurité sociale s'est fortement dégradé en 2009, le besoin de financement passant de 0,9 Md€ en 2008 à 24,0 Md€, soit 1,3 point de PIB.

La crise économique a pesé sur les recettes des ASSO, provoquant une diminution sans précédent de celles-ci (- 0,4 % en euros courants). La croissance de la masse salariale du secteur public et la baisse du coût des exonérations de cotisations sociales ont seulement permis de limiter l'impact du recul de la masse salariale privée (- 1,3 %) sur les recettes.

Parallèlement, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont accéléré en 2009 (+ 4,5 % en valeur, après + 3,1 % en 2008). Trois facteurs peuvent expliquer ce regain de croissance :

- les dépenses sous ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) ont augmenté de 3,7 %, correspondant à un dépassement de 0,7 Md€ par rapport à l'objectif de 3,3% voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2009;

- les prestations chômage ont fortement progressé (+ 16,8 %) du fait de la crise et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi qui en résulte ;

- enfin, les prestations familiales ont augmenté de 3,0 % en lien avec la forte revalorisation intervenue au 1er janvier 2009 (+ 3,0%) du fait du choc d'inflation survenu en 2008.

Le déficit du **régime général** a atteint 20,3 Md€, soit un doublement par rapport à l'exercice 2008. L'essentiel de cette dégradation est imputable à la chute des produits (- 0,2 % à périmètre constant), sous l'effet de la forte diminution de la masse salariale (- 1,3 % dans le champ ACOSS) ainsi que des prélèvements sur les revenus du patrimoine et des placements (- 17,7 %). De ce fait, toutes les branches sont déficitaires, notamment la branche maladie dont le besoin de financement dépasse 10 Md€, retrouvant les niveaux observés avant la réforme de l'assurance maladie de 2004. La branche vieillesse, quant à elle, voit sa situation financière poursuivre sa dégradation (- 7,2 Md€ de déficit) : celle-ci aurait toutefois été plus importante sans l'impact modérateur sur les dépenses de l'entrée en vigueur de règles plus restrictives d'accès à la retraite anticipée pour les carrières longues. Si le déficit de la branche accidents du travail – maladies professionnelles reste faible (- 0,7 Md€), celui de la branche famille s'aggrave (- 1,8 Md€), alors même que cette branche bénéficie tendanciellement d'une croissance de ses recettes plus rapide que celle de ses dépenses.

Les comptes du régime général arrêtés pour l'exercice 2009 sont toutefois légèrement plus favorables que les prévisions associées à la loi de financement de

la sécurité sociale pour 2010, qui envisageaient un déficit de 23,4 Md€. La dégradation des recettes a en effet été moins importante que prévue, notamment parce que le recul de la masse salariale privée a été moindre qu'initialement anticipé. Cette moindre dégradation des recettes contribue à réduire le déficit du régime général de 1,4 Md€. Par ailleurs, l'ensemble des prestations versées par le régime général a été plus faible de 200 M€ qu'estimé en loi de financement 2010. Enfin, de moindres montants de transferts de compensation et des corrections comptables du compte de la CNAF expliquent pour l'essentiel le reste de l'amélioration du déficit.

La situation des administrations publiques locales

Le besoin de financement des administrations publiques locales s'est réduit en 2009, passant de 8,7 Md€ en 2008 à 5,6 Md€ en 2009. Cette évolution résulte du cycle électoral communal, avec un investissement peu dynamique en début de cycle, et de l'augmentation des recettes liée à l'anticipation de versement par l'Etat du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) dans le cadre du plan de relance.

Les dépenses ralentissent à + 3,0% en valeur, après + 4,3% en 2008, en raison d'une baisse de l'investissement local de 2,6%, alors que celui-ci avait été stable en 2008. Cette pause observée depuis deux ans était attendue vu la position dans le cycle électoral communal. Le plan de relance, avec la mesure de versement anticipé du fonds de compensation de la TVA, a contribué à atténuer cette baisse. Les charges d'intérêt diminuent de près de 10%, reflétant la baisse des taux d'intérêt. Par ailleurs, l'évolution de la masse salariale s'infléchit tout en restant dynamique (+ 4,4% après + 6,3% en 2008) en raison notamment du ralentissement des transferts des techniciens, ouvriers et personnels de services (TOS) de l'éducation nationale. En revanche, la progression des prestations sociales accélère (+ 5,3% après + 4,0% en 2008 à champ constant) sous l'effet du dynamisme de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH), ainsi que de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA).

Côté recettes, les impôts reçus par les administrations publiques locales progressent de 3,1%. En année post-électorale, les communes et les départements ont voté des hausses importantes de leur fiscalité locale (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle). En revanche, les droits de mutation à titre onéreux ont baissé de 26 % du fait de la dégradation du marché de l'immobilier (baisse des prix, mais surtout chute du nombre de transactions). Par ailleurs, les collectivités locales ont bénéficié d'un versement anticipé du FCTVA dans le cadre du plan de relance (3,9 Md€).

2. Perspectives 2010

Toutes administrations publiques

Le déficit des administrations publiques s'établirait à 8,0% du PIB en 2010. Le solde structurel serait quasiment stable par rapport à 2009 : le Gouvernement n'a en effet pas souhaité courir le risque qu'une consolidation trop précoce ne fragilise prématurément la reprise.

Cette stabilité du déficit structurel résulte de l'extinction de la majeure partie des mesures de gestion de crise (contrecoup de 0,8 point de PIB par rapport à 2009), qui serait compensée par des mesures de soutien à la croissance potentielle de l'économie : réforme de la taxe professionnelle (dont la mise en œuvre dès 2010 engendre un surcoût temporaire estimé à 0,4 point de PIB, ce surcoût temporaire disparaissant en 2011) et début de la mise en œuvre des investissements d'avenir. Par ailleurs, la reprise probable

de l'investissement local, en lien avec le cycle électoral communal, devraient contribuer de manière plus marginale à la dégradation du solde public. Enfin, les prêts d'urgence accordés à la Grèce, dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2010, n'ont pas d'impact sur le déficit public en comptabilité nationale.

Le taux de prélèvements obligatoires serait pratiquement stable en 2010 (à 41,5 % compte-tenu du rebasage de la notification de début avril sur les comptes annuels publiés mi-mai). Le rebond des recettes fiscales de l'Etat serait compensé par une croissance des recettes des administrations de sécurité sociale (dont la majeure partie est assise sur la masse salariale) plus faible que celle du PIB. Il s'agit là d'un décalage habituel entre les évolutions de l'activité et celles de l'emploi. La mise en place de la réforme de la taxe professionnelle et la baisse de la TVA sur les métiers de la restauration en année pleine sont en grande partie compensées par le contrecoup des mesures en recettes du plan de relance.

Dans un contexte d'inflation modérée, les dépenses publiques décélèreraient en 2010 avec une évolution en volume de 2,2%, une fois neutralisées en 2009 et en 2010 les dépenses du plan de relance et les autres mesures exceptionnelles (lutte contre la pandémie grippale et traitement en comptabilité nationale des dépenses militaires). La contribution des administrations de sécurité sociale (de 1 point de PIB) à cette hausse est due au dynamisme des dépenses d'indemnisation chômage et des prestations vieillesse. La mise en œuvre des dépenses d'investissements d'avenir, la reprise probable de l'investissement local, ainsi que la montée en charge du RSA expliqueraient également le dynamisme de la dépense publique.

Le ratio d'endettement progresserait d'environ 5 ½ points de PIB en 2010, soit à un rythme moins rapide qu'en 2009, malgré un déficit légèrement supérieur. En effet, la croissance nominale de l'activité limiterait en partie la progression du ratio de dette et la diminution de la trésorerie de l'État par rapport à la fin de l'année 2009 expliquerait les flux de créances négatifs attendus en 2010 (- 0,4 point de PIB).

Le plan de sauvetage de la Grèce

Après que la Grèce a formellement demandé l'aide de la zone euro et du fonds monétaire international (FMI) le 23 avril 2010, les ministres de l'Eurogroupe, constatant que le pays ne pouvait plus se financer sur les marchés financiers compte tenu du niveau élevé des primes de risques exigées par les prêteurs, ont conclu le 2 mai 2010 qu'un plan d'aide à la Grèce était nécessaire pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble.

L'aide consiste en un prêt de 110 Md€, disponible par tranches d'ici la fin du deuxième trimestre 2013, faisant intervenir les États membres de la zone euro (80 Md€) et le FMI (30 Md€). Ce plan permet à la Grèce de couvrir 100% de ses besoins de refinancement à long terme jusqu'à la fin de l'année 2011 et 25% jusqu'à la fin de l'année 2012. Il permet également de financer l'ensemble des déficits publics jusqu'au deuxième trimestre de 2013. Le déblocage des tranches successives du prêt dépend de la capacité de la Grèce à respecter les conditionnalités attachées au plan, définies conjointement par les États membres de la zone euro et le FMI.

L'assistance de la zone euro consiste en un ensemble de prêts bilatéraux coordonnés par la Commission européenne. Le taux de ces prêts est proche de ceux pratiqués par le FMI.

La loi de finances rectificative pour 2010 du 7 mai 2010 autorise la France à participer à

ce dispositif en créant une nouvelle section « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » au sein du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

Une première tranche de 20 Md€ (14,5 Md€ de la part de la zone euro et 5,5 Md€ de la part du FMI) a été versée le 19 mai dernier afin de permettre à la Grèce de financer son déficit public, de rembourser ses créanciers et de mettre en place un fonds de stabilisation financière.

Le mécanisme européen de stabilité financière

Les tensions sur les marchés financiers, alimentées par les dégradations par *Standard & Poor's* les 27 et 28 avril 2010 de la notation souveraine de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, qui ont accrédité le risque d'une contagion de la crise à d'autres États membres de la zone euro, se sont très fortement accentuées dans les jours suivant la demande d'activation par la Grèce du plan d'aide le 23 avril dernier. Les craintes d'une contagion de la crise grecque se sont encore amplifiées au cours de la semaine du 3 au 7 mai 2010 alors que les écarts de rendement des obligations souveraines d'autres États (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande, Italie) avec l'Allemagne atteignaient des niveaux historiquement élevés.

Dans ce contexte, se sont tenus successivement un sommet des chefs d'État et de Gouvernement de la zone euro le 7 mai 2010 puis un Conseil ECOFIN exceptionnel le 9 mai. Compte tenu de la situation, les ministres des finances européens ont décidé la mise en place d'un dispositif de 500 Md€, qui permettra de garantir la stabilité financière en Europe.

Le mécanisme européen retenu, sous réserve du respect de conditionnalités définies conjointement avec le FMI, repose d'une part sur une assistance financière de l'Union européenne (60 Md€ sur la base de l'article 122.2 du Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne) et d'autre part sur la mise en place d'un fonds européen de stabilité financière (FESF) qui pourra émettre jusqu'à 440 Md€ garantis par les États membres de la zone euro. Ce dispositif sera complété par des financements additionnels du FMI qui pourront aller jusqu'à 250 Md€.

La loi de finances rectificative pour 2010 du 7 juin 2010 autorise la France à participer à ce dispositif et fixe à 111 Md€ la garantie maximale apportée par la France au FESF.

Pour l'État

Les recettes fiscales de l'État devraient en 2010 être globalement en ligne avec la prévision associée à la troisième loi de finances rectificative (LFR3).

La révision de la prévision de recettes fiscales 2010 est fondée sur les éléments d'information disponibles au moment du débat d'orientation des finances publiques et qui ne l'étaient pas au moment du vote de la deuxième loi de finances rectificative. Il s'agit essentiellement des données macroéconomiques les plus récentes pour les années 2008 et 2009 et des recouvrements observés sur les premiers mois de l'année 2010. Les informations fournies par ces recouvrements sont cependant limitées, puisque les données connues se limitent aux mois de janvier à mi-juin.

A ce stade de l'année, avant le dépôt et l'analyse de l'ensemble des déclarations, les recettes d'impôt sur le revenu ne sont pas significatives.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, le recouvrement des deux premiers acomptes de 2010 et du solde prévu au titre de 2009 confirme à ce stade la quasi stabilité du bénéfice fiscal des entreprises en 2009 (qui constitue l'assiette de l'impôt 2010), après une très forte chute en 2008 (- 25%). Le rendement de l'impôt devrait donc s'établir en ligne avec la prévision de la dernière loi de finances rectificative.

Les recouvrements nets de taxe sur la valeur ajoutée sont quant à eux en forte progression par rapport à 2009 (+14% à fin mai). L'analyse de ces recouvrements est cependant perturbée par la mise en place en 2009 de la mesure de mensualisation des remboursements de crédits de TVA mais vient conforter, avec une fourchette d'incertitude liée au contrecoup de cette mesure, la prévision de la dernière loi de finances rectificative.

S'agissant des autres recettes fiscales nettes, les premiers mois de recouvrement confirment la dernière prévision de loi de finances rectificative.

Au total, ces premiers éléments laissent présager des recettes fiscales globalement en ligne avec la troisième loi de finances rectificative pour 2010.

En dépense, le périmètre de la norme élargie, sur lequel porte l'objectif de respect du plafond voté en LFI, exclut cette année les dépenses au titre du plan de relance de l'économie et les investissements d'avenir. Il s'agit en effet d'éléments non reproductibles et qui perturberaient la mise en perspective pluriannuelle s'ils n'étaient pas retraités ; ils accroîtraient artificiellement, par exemple, la marge de manœuvre pour 2011 s'ils étaient intégrés dans la base 2010.

Sur ce périmètre, la norme de dépense devrait être tenue en 2010.

Parmi les faits qui devraient marquer la gestion 2010, une forte hausse des dépenses au profit de la politique de l'emploi par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale est probable ; elle pourrait être nettement supérieure à 1 Md€. Les autres dépassements sont d'ampleur beaucoup moins significative.

Ces dépassements seront toutefois compensés par :

- une révision à la baisse de la charge de la dette par rapport à la budgétisation initiale. En effet, la baisse des taux et du volume des titres de court terme (BTF) par rapport aux prévisions de la loi de finances devrait permettre de couvrir largement la hausse de la charge d'indexation des titres indexés ; par ailleurs, les surcoûts en terme de charges de la dette liés aux investissements d'avenir ont été compensés par des annulations de crédits du même montant ;

- une annulation partielle des crédits mis en réserve en début de gestion.

Il est prévu une consommation budgétaire intégrale en 2010 des crédits ouverts au titre des investissements d'avenir, de même que des crédits au titre du plan de relance.

Au total, le solde budgétaire de l'Etat devrait s'établir au niveau de la troisième loi de finances rectificative pour 2010, soit 152 Md€.

Les investissements d'avenir

L'objet du programme d'investissements d'avenir est de préparer la France aux enjeux de demain, en investissant dans l'enseignement supérieur et la formation, la recherche, les filières industrielles et les PME, le développement durable et le numérique et ainsi d'augmenter notre potentiel de croissance à long terme.

Suite aux préconisations formulées par la commission présidée par MM. Juppé et Rocard, l'enveloppe allouée aux investissements d'avenir s'élève à 35 Md€, dont 13 Md€ proviennent du remboursement par les banques des apports en quasi fonds propres consentis dans le cadre du plan de sauvetage du secteur financier.

Au total, avec l'effet de levier des autres financements, et en particulier des cofinancements privés, le programme total d'investissement attendu est de l'ordre de 60 Md€.

Les dotations budgétaires correspondant aux investissements d'avenir ont été ouvertes sur des programmes nouveaux, limités à l'exercice 2010, au sein de missions existantes,

par la première loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010.

La mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir se déroule en trois phases successives :

- une première phase de préparation et de conclusion entre l'État et chacun des opérateurs (Agence nationale pour la recherche, OSEO…) des conventions dans lesquelles sont fixés les objectifs de chaque action, ainsi que les modalités de sélection et d'évaluation des projets. A l'issue de cette phase qui doit s'achever à l'été 2010, les 35 Md€ seront transférés du budget de l'État à celui des opérateurs ;

- une deuxième phase de gestion des appels à projets : rédaction des cahiers des charges, instruction des dossiers et sélection des projets. La décision relèvera en dernier ressort de l'État ;

- enfin, une troisième phase de réalisation et de suivi des projets ayant bénéficié de l'intervention du programme d'investissements d'avenir.

Le suivi de la mise en œuvre des investissements d'avenir a été confié au commissariat général à l'investissement, placé sous l'autorité du Premier ministre.

Le commissariat à l'investissement a deux missions principales :

- de façon spécifique sur le programme d'investissements d'avenir, il pilote le travail interministériel afin de préparer les décisions du Gouvernement relatives aux conventions entre l'État et les opérateurs chargés de la gestion des fonds. Il coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projet et l'instruction des projets. Enfin, il veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements et notamment de leur rentabilité ;

- de façon générale, il veille à la cohérence de la politique d'investissement de l'État.

Un comité de surveillance des investissements d'avenir, co-présidé par MM. Juppé et Rocard et composé en outre de huit parlementaires et huit personnalités qualifiées, a été institué. Ce comité évaluera le programme d'investissement et dressera un bilan annuel de son exécution.

Au-delà du cofinancement de certains projets par des acteurs privés, le coût modéré pour les finances publiques résulte des choix stratégiques retenus, qui permettent de financer les investissements favorables à la croissance potentielle de moyen terme, tout en limitant leur impact sur la dépense publique :

- 15,6 Md€ seront réservés à des dotations dites non consomptibles, déposées sur le compte du Trésor. Par exemple, 7,7 Md€ seront consacrés à la constitution de 5 à 10 « campus d'excellence », réunissant sur un site unique universités, écoles et équipes de recherche. Ces campus seront dotés d'un capital sur lequel ils toucheront annuellement les intérêts du placement au Trésor, garantissant ainsi la pérennité de leurs ressources indépendamment des décisions budgétaires annuelles. Ces dépenses supplémentaires n'auront aucun impact sur le déficit total puisque les intérêts versés sont gagés sur le reste du budget de l'Etat, conformément aux annonces faites lors du dépôt du collectif des « dépenses d'avenir ».

- 6,5 Md€ seront consacrés à des prêts, des prises de participation et des apports en fonds propres qui ne dégradent pas l'actif financier net de l'État, car les administrations publiques interviendront en investisseurs avisés en acquérant des actifs financiers à leur valeur réelle. L'État consentira par exemple des prêts à des opérateurs privés en charge de développer des réseaux à très haut débit. Ces investissements, considérés comme des opérations financières en comptabilité nationale, n'ont pas d'impact sur le déficit public.

- 2,9 Md€ seront versés sous forme d'avances remboursables, dont le remboursement est conditionné à la réussite d'un projet spécifique mais qui peuvent donner droit à des redevances au-delà du principal et à des intérêts en cas de succès. En cas de réussite des projets, indépendamment du traitement qui sera retenu en comptabilité nationale –

dépenses ou opérations financières –, l'impact de ce mode de financement sur le déficit est neutre à long terme, car les dépenses consenties à l'initiation du projet engendrent des recettes par la suite.

- 10,1 Md€ seront consacrés à des subventions ou à des dotations dites consomptibles dans des secteurs stratégiques, afin de garantir la compétitivité de la France à long terme. La recherche dans les secteurs de pointe, comme par exemple les nano et biotechnologies, sera ainsi soutenue, garantissant à terme le dépôt de brevets rémunérés et des applications industrielles compétitives. L'État versera intégralement les fonds en 2010, mais l'impact sur le déficit public est réparti dans le temps : il est intégral et immédiat pour les bénéficiaires hors administrations publiques (comme l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs : ANDRA), mais sera en revanche lissé pour les autres en fonction de leur rythme de décaissement des fonds.

Pour les administrations de sécurité sociale

En 2010, le déficit des administrations de sécurité sociale atteindrait 1,9 point de PIB. Dans un contexte de reprise progressive de l'activité économique, la masse salariale (+ 0,3 %) et, par conséquent, les recettes des ASSO, croîtraient modérément. Les recettes bénéficieraient également de mesures nouvelles décidées en LFSS comme le doublement du forfait social. D'une façon globale, les dépenses des ASSO croîtraient de 3,5 %.

Les dépenses d'assurance maladie seraient maîtrisées. En effet, suite à l'avis du comité d'alerte du 28 mai 2010 qui fait état d'un dépassement prévisionnel de 600 M€, le Gouvernement s'est engagé à prendre des mesures correctrices sur les médicaments et les indemnités journalières. La délégation ultérieure de crédits hospitaliers et médico-sociaux, en fonction de l'évolution de l'ONDAM, permettra également de garantir le strict respect de l'objectif voté en LFSS 2010 (162,4 Md€, ce qui correspond à 3 % d'évolution).

Les prestations vieillesse augmenteraient plus modérément qu'en 2009 en raison d'une revalorisation des pensions moins forte (au titre de la correction de l'inflation 2009, nettement moins élevée que prévu), des effets du durcissement des conditions de départ en retraite anticipée et de l'allongement de la durée de cotisation.

Enfin, les prestations familiales seraient presque stables en raison de la non-revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) au 1er janvier 2010 du fait là encore de la faible inflation constatée en 2009.

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 9 juin 2010 prévoit un déficit du régime général de 26,8 Md€, en diminution de 3,7 Md€ par rapport à la précédente prévision associée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. Les comptes du régime général devraient en effet bénéficier de l'impact en base de la moindre dégradation des recettes constatée en 2009, et d'une progression des produits nets de 1,7 % à périmètre constant, sous l'effet d'une prévision de croissance légèrement positive de la masse salariale du secteur privé (+ 0,3 % dans le champ ACOSS), alors que la LFSS avait été construite sur la base d'une hypothèse de diminution de 0,4 %.

Commission des comptes de la sécurité sociale prévisions de soldes - en Md€

	2009	2010 (LFSS)	2010 (CCSS)
CNAM-Maladie	- 10,6	- 14,5	- 13,1
CNAM-AT	- 0,7	- 0,8	- 0,6
CNAV	- 7,2	-10,7	- 9,3
CNAF	- 1,8	- 4,4	- 3,8
RG	**- 20,3**	**- 30,5**	**- 26,8**
FSV	- 3,2	-4,5	- 4,3

Toutes les branches bénéficient de cette progression légèrement plus rapide que prévu des recettes. En particulier, les branches maladie et vieillesse verraient toutes deux leur déficit réduit de 1,4 Md€ par rapport aux prévisions initiales. L'amélioration relative du compte de la CNAM s'explique en presque totalité par la progression de ses recettes, mais reflète également le respect strict de l'ONDAM voté en LFSS pour 2010, suite à la mise en œuvre de mesures correctrices. La CNAV, quant à elle, bénéficie, outre de recettes plus importantes que prévu, d'une progression des transferts du Fonds de solidarité vieillesse au titre de la prise en charge des cotisations d'assurance vieillesse des chômeurs.

Pour les administrations publiques locales

La progression des dépenses locales en 2010 s'expliquerait notamment par une reprise probable du cycle d'investissement communal et des dépenses sociales dynamiques. Les dépenses de RMI-RSA continueraient à augmenter et l'allocation personnalisée d'autonomie, ainsi que la prestation de compensation du handicap, poursuivraient leur montée en charge. La fin des transferts des personnels TOS de l'éducation nationale participerait à la décélération des charges de personnel, mais celles-ci resteraient dynamiques.

Les recettes des administrations publiques locales augmenteraient quant à elles sous l'effet d'un redressement des droits de mutation à titre onéreux. La mesure de versement anticipé du fonds de compensation de la TVA étant reconduite en 2010 pour les collectivités locales qui n'en avaient pas bénéficié en 2009, celles-ci continueraient de bénéficier d'un surcroît de FCTVA à hauteur d'1 Md€ inscrit en loi de finances initiales pour 2010, à comparer aux 3,9 Md€ en 2009, soit un contrecoup négatif sur les recettes locales. L'année 2010 est également une année de transition pour les collectivités locales au regard de la réforme de la taxe professionnelle : elles bénéficieront ainsi en 2010 d'une « compensation relais » à la place du produit de la taxe professionnelle, avant de percevoir leurs nouvelles recettes fiscales, dont la contribution économique territoriale, à compter de 2011.

Au total, le solde des administrations publiques locales se dégraderait en 2010 par rapport à 2009 pour atteindre - 0,5 % du PIB.

La stratégie de redressement des finances publiques

Diagnostic sur les finances publiques

Le rapport de diagnostic sur la situation des finances publiques réalisé par MM. Champsaur et Cotis a été rendu public lors de la deuxième session de la conférence sur le déficit. Il dresse un bilan de la situation des finances publiques française et présente également des simulations illustratives de l'évolution de la dette publique à horizon 2020, avant prise en compte de l'effort d'ajustement des finances publiques. Même si ces simulations illustratives reposent sur des hypothèses conventionnelles et soumises à des aléas, elles suggèrent clairement que sans effort immédiat et soutenu de maîtrise des déficits, la dérive de la dette publique se poursuivrait au cours de la prochaine décennie.

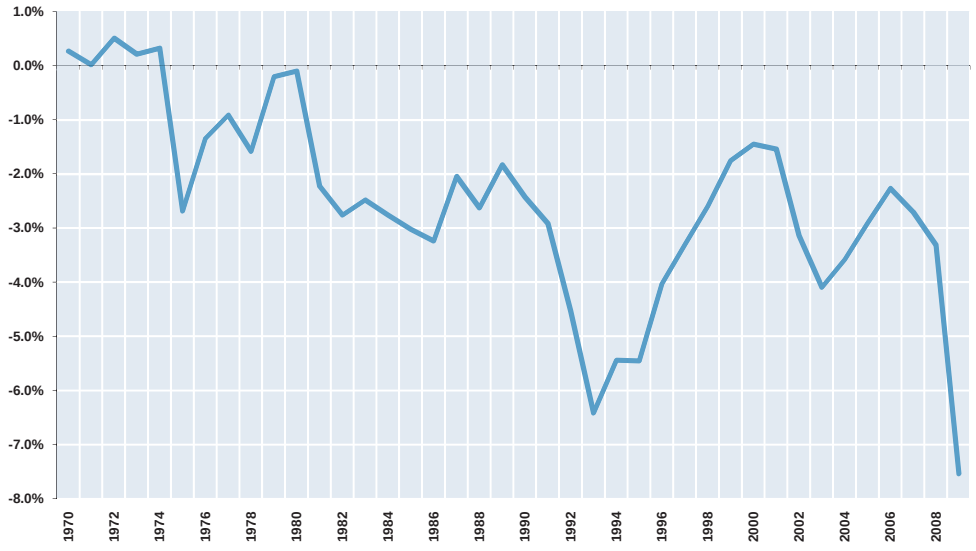
La France se trouve aujourd'hui confrontée à des déséquilibres budgétaires importants en raison non seulement de la crise économique mais aussi d'une situation de départ déjà relativement fragilisée du fait de trente années d'accumulation de déficits.

En effet, si l'intensité de la récession mondiale explique l'essentiel de l'accroissement de ces déficits, le rapport souligne qu'au-delà de la crise, depuis trois décennies, les finances publiques ont été en déficit de manière permanente : le dernier excédent dégagé par les administrations publiques date de 1974 et le déficit public atteint en moyenne 2,7 points de PIB sur la période 1998-2008.

Les périodes de haute conjoncture n'ont pas été suffisamment utilisées, en France, pour réduire les déficits publics comme cela a été le cas dans d'autres pays.

Par conséquent, l'encours de la dette publique est passé de 21,1 à 67,4 points de PIB entre 1978 et 2008. Alors que la dette

Solde des administrations publiques en part de PIB

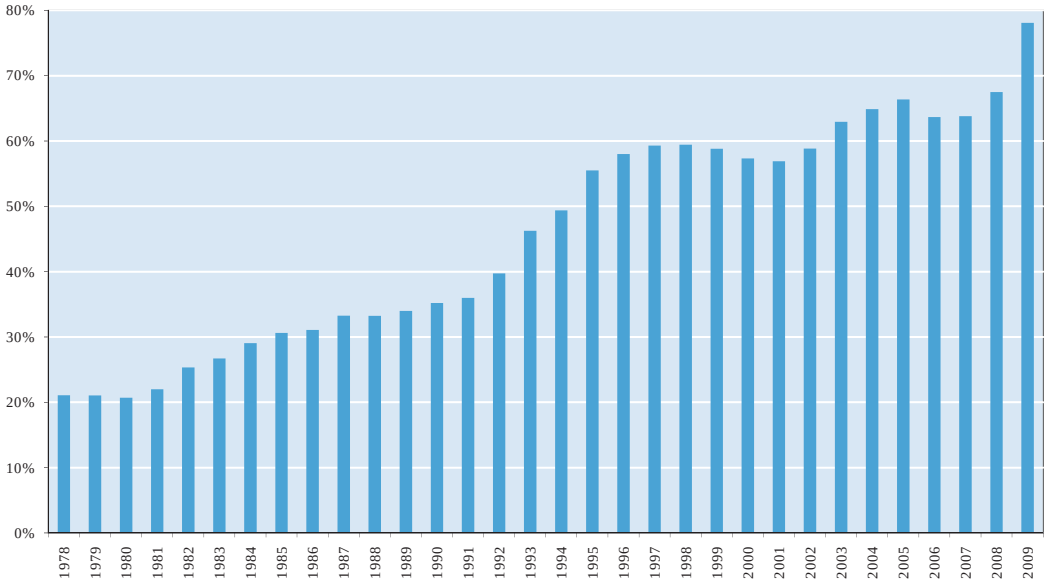


Source: INSEE

française était parmi les plus basses en Europe et plus largement au sein de l'OCDE dans les années 1970, elle a rejoint la moyenne.

La crise mondiale actuelle a augmenté ces déséquilibres budgétaires, avec un déficit public de 7,5% du PIB en 2009 et une dette publique de 78,1% du PIB fin 2009.

Dette des administrations publiques au sens de Maastricht en part de PIB



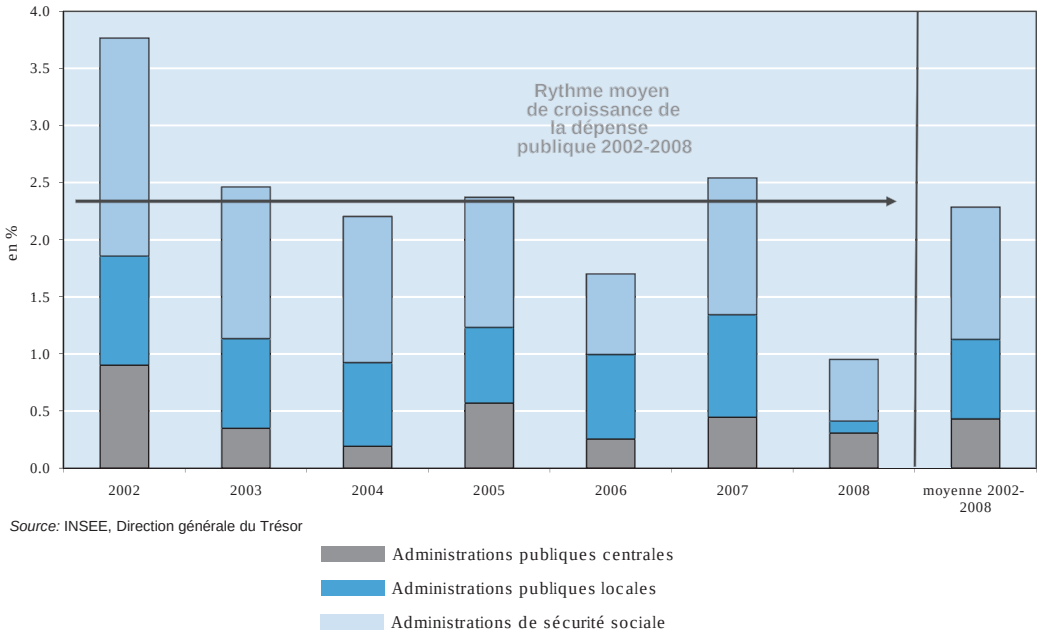
Source: INSEE

• Une forte augmentation du poids de la dépense

Les dépenses publiques ont crû tendanciellement aussi vite, voire un peu plus rapidement que le PIB (2,6% en volume sur la période 1978-2008 contre une progression du PIB à 2% sur 1978-2008 et 2,2% entre 1998 et 2008 soit le même rythme que le PIB).

Sur la période récente, entre 2002 et 2008, une fois retraités à la fois les transferts entre sous-secteurs et les effets de périmètre, les administrations de sécurité sociale ont été les principales contributrices à la croissance des dépenses publiques en volume (+ 1,2% en moyenne), devant les collectivités locales (+ 0,7%), pour une progression moyenne totale de 2,3% sur la période. A l'inverse, les administrations centrales ont faiblement contribué à cette progression totale (0,4 point en moyenne). Il est à noter que les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales pèsent, respectivement, environ pour 45% et 20% de la dépense publique.

Contribution à la dépense publique par sous-secteurs, en volume de 2002 à 2008 (après retraitement des effets de périmètre)



Source: INSEE, Direction générale du Trésor

• Dans le même temps, les prélèvements obligatoires augmentaient moins vite que le PIB

Les recettes des différentes administrations publiques ont connu des évolutions très différenciées.

Les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) perçus au profit des administrations centrales sont passés de 17,7 % du PIB en 1978 à 14,6 % en 2008, après avoir connu des fluctuations marquées en raison des cycles économiques. Deux phénomènes majeurs ont contribué à l'accentuation de cette tendance au début de la décennie : les allègements fiscaux intervenus au niveau de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés ou de la TVA ; l'affectation directe de ressources fiscales au profit d'autres administrations. Le rapport estime à 3 points de PIB la dépense prise en charge par le budget de l'État sous forme de transferts budgétaires ou d'affectation directe de recettes, au titre des allègements de cotisations sociales ou de fiscalité locale.

Les prélèvements obligatoires des organismes de sécurité sociale ont connu une croissance soutenue qui reflète celle des dépenses. Ils sont passés de 15,9 à 22,2 % du PIB entre 1978 et 2008. Le déplafonnement progressif des cotisations sociales, la création de la CSG en 1991 et son augmentation graduelle, la mise en œuvre de nouveaux prélèvements et l'affectation de recettes fiscales en contrepartie des allègements de cotisations sociales pour la période la plus récente, expliquent cette croissance au cours des vingt dernières années.

Enfin, les prélèvements obligatoires au profit des collectivités territoriales ont également crû significativement. Ceci reflète deux évolutions simultanées : la hausse des taux d'imposition et l'affectation de ressources fiscales supplémentaires en provenance de l'Etat, pour compenser les transferts de compétences opérés au titre de la décentralisation.

Au total, le rapport résume de la manière suivante l'évolution différenciée

de la situation budgétaire des administrations publiques :

- pour les administrations centrales : la meilleure maîtrise des dépenses n'a pas suffi à contrebalancer les baisses de prélèvements obligatoires,

- pour les administrations de sécurité sociale : les recettes nouvelles n'ont pas suffi à compenser la forte hausse de leurs dépenses,

- pour les administrations locales : du fait de la progression de leurs dépenses, tout autant due à une dynamique propre qu'à des transferts de compétences, leur équilibre financier n'a pu être maintenu que grâce à l'augmentation de la pression fiscale et, sur la période récente, à des apports de l'État.

La trajectoire de réduction des déficits publics sur la période 2011-2013

A l'occasion de la deuxième session de la conférence sur le déficit le 20 mai dernier, les principales orientations du plan d'action de la France pour rétablir l'équilibre de ses finances publiques ont été présentées.

Ce plan d'action constitue la déclinaison des engagements pris et de la stratégie définie dès janvier 2010 dans le cadre de notre programme de stabilité. Le creusement de nos déficits pendant la crise était pleinement justifié parce qu'il a soutenu l'économie. Avec la reprise, le redressement des finances publiques est un impératif. Il repose sur une stratégie cohérente fondée sur :

- **une sortie progressive du plan de relance :** face à la crise mondiale, nous avons accepté les pertes de recettes liées à la baisse de l'activité et mis en place des mesures de soutien axées sur l'investissement. Ce plan a porté ses fruits, puisque la baisse de l'activité a été en France plus limitée que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Mais il était conçu pour être temporaire. Avec le retour graduel à la normale, les mesures de soutien seront progressivement arrêtées au cours de l'année 2010 et ne pèseront plus sur nos finances publiques à partir de 2011. De même, la part temporaire du coût de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 disparaîtra en 2011, ce qui devrait contribuer à l'amélioration du solde public à hauteur de 0,4 point de PIB ;

- **une action concentrée sur la dépense :** après une forte contraction pendant la crise, les recettes devraient progressivement revenir à leur poids historique dans le PIB, tandis que l'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales actuellement engagée permettrait d'ambitionner des économies à hauteur d'au moins 8,5 Md€ dans le cadre des prochaines loi de finances et loi de financement de la Sécurité sociale. En revanche, dans un pays qui atteint déjà l'un des niveaux de prélèvements obligatoires les plus élevés au monde, toute hausse généralisée d'impôt nuirait à la compétitivité de notre économie et compromettrait la reprise. C'est donc principalement sur la maîtrise des dépenses que repose le retour à l'équilibre de nos finances publiques ;

- **une maîtrise des dépenses qui s'inscrit dans la durée et s'appuie sur des réformes.** La révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis d'identifier des réformes qui verront leur traduction budgétaire dans le prochain budget triennal de l'Etat *(cf. parties III.A et IV.A)*. La réforme des retraites contribuera à maîtriser la dépense publique, y compris à horizon 2013 *(cf. parties III. B et IV. B)*. Les efforts engagés pour renforcer l'efficacité des dépenses d'assurance maladie seront poursuivis dans le cadre défini par la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » : l'ONDAM sera fixé à 2,9% en 2011 et 2,8% en 2012 après 3% en 2010. La mise en

œuvre de la réforme des collectivités territoriales, de même que le moratoire sur les normes réglementaires qui leur sont imposées, fourniront aux collectivités locales de nouveaux outils pour mieux maîtriser leurs dépenses. L'ensemble de ces éléments doit permettre de ramener le rythme de progression de la dépense publique en volume à 0,6 % par an en moyenne sur 2011-2013. Ce taux de croissance de la dépense en volume de 0,6% est un taux moyen sur la période, intégrant l'incidence de la non reconduction en 2011 des mesures du plan de relance de 2010, qui contribue mécaniquement à ralentir le rythme d'évolution de la dépense.

- **un effort collectif, qui concerne l'ensemble des acteurs de la dépense ;** Les objectifs fixés pour les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales sont présentés *infra (cf. parties III. B et III.C respectivement)* ;

- **une rénovation en profondeur de la gouvernance de nos finances publiques.** Le redressement des finances publiques doit s'inscrire dans la durée et pour cela, la gouvernance de nos finances publiques doit être modifiée en profondeur. C'est le sens de la réforme souhaitée par le Président de la République, qui fait l'objet de concertations suite à la remise des propositions du groupe présidé par M. Camdessus *(cf. infra)*.

Cette stratégie nous permettra de ramener le déficit public à 6% du PIB en 2011 et d'atteindre 3% en 2013, conformément aux engagements pris devant nos partenaires européens. Dans ce contexte, la dette publique continuera à augmenter – à un rythme de plus en plus modéré – jusqu'en 2012 où elle atteindra environ 87½ % du PIB ; elle commencera ensuite à décliner à partir de 2013.

Trajectoire pluriannuelle de finances publiques

	2009	2010	2011	2012	2013
Solde public (% du PIB)	- 7,5	- 8,0	- 6,0	- 4,6	- 3,0
Dette publique (% du PIB)	78,1	83,7	86½	87½	87

La mobilisation de tous les acteurs

1. La deuxième session de la conférence nationale sur le déficit

Le Président de la République a réuni pour la deuxième fois, jeudi 20 mai, la conférence sur le déficit, qui associe le Gouvernement, les représentants du Parlement et des collectivités territoriales et les présidents des organismes de protection sociale. La conférence a tiré de premières conséquences des travaux engagés à l'issue de la première session qui s'était tenue le 28 janvier dernier.

Les groupes de travail respectivement chargés lors de la première conférence de proposer des solutions relatives à la maîtrise des dépenses locales, à l'amélioration du pilotage des dépenses d'assurance maladie et au traitement de la dette sociale ont présenté les conclusions de leurs travaux. Le groupe chargé des modalités de mise en œuvre d'une règle d'équilibre des finances publiques, confié à Michel Camdessus, ancien gouverneur de la Banque de France et ancien directeur général du FMI, a présenté un rapport d'étape.

En écho aux conclusions de ces travaux, le Président de la République a souligné que l'effort de rétablissement des finances publiques devait être partagé par l'ensemble des acteurs de la dépense : la maîtrise de la dépense constitue plus que jamais la pierre angulaire de la stratégie du Gouvernement.

En conséquence, chaque sous-secteur des administrations publiques a fait l'objet de propositions propres à accompagner le redressement de nos finances publiques (*cf. infra* pour le détail des mesures proposées relatives à la sécurité sociale et aux collectivités locales).

En conclusion des échanges, le Président de la République a également indiqué sa volonté de modifier profondément le pilotage des finances publiques dans leur ensemble, en réformant en particulier celui de l'État et de la sécurité sociale, par une réforme constitutionnelle permettant de mettre en place les conditions de gouvernance qui permettront d'atteindre l'équilibre des comptes publics rapidement.

Le Président de la République a demandé au Premier ministre et au ministre du budget d'engager une large concertation visant à préciser les modalités de la future réforme constitutionnelle, dès la remise du rapport définitif du groupe de travail de Michel Camdessus.

2. Les propositions du groupe Camdessus pour une nouvelle gouvernance des finances publiques

La commission créée par la conférence nationale sur le déficit public du 28 janvier et présidée par Michel Camdessus a rendu son rapport sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques.

Le principe de cette règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques a été décidé par le Président de la République lors de la conférence sur le déficit du 20 mai.

Le rapport de la commission Camdessus aborde chaque question technique en soulignant les différentes réponses possibles et indique des préférences.

Plus précisément, il considère que les caractéristiques suivantes constituent des lacunes de notre ordre institutionnel :

- l'absence d'un instrument juridique qui s'imposerait aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale et garantirait le respect d'une trajectoire de retour vers l'équilibre budgétaire inscrit dans la Constitution ;

- l'absence de consultation du Parlement sur nos engagements européens aujourd'hui retracés dans le programme de stabilité adressé tous les ans aux instances communautaires.

L'Allemagne a procédé en 2009 à une réforme constitutionnelle consistant à inscrire dans la Loi fondamentale allemande une règle de retour à l'équilibre structurel *(« Schuldenbremse »)* de l'Etat fédéral et les *Länder* et les dates auxquelles ils doivent avoir atteint un objectif cible de déficit structurel.

Un large consensus s'est dégagé au sein de la commission Camdessus sur d'importantes mesures de gouvernance dont nos finances publiques ont aujourd'hui largement besoin :

- inscrire dans la Constitution le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour l'ensemble des mesures fiscales et sociales. Ceci renforcerait considérablement la règle fixée au Gouvernement par circulaire, après la conférence sur le déficit du 20 mai.

- soumettre le programme de stabilité au vote du Parlement avant sa transmission à la Commission européenne.

La commission a aussi travaillé sur le contenu de la règle constitutionnelle. Elle propose d'inscrire dans la Constitution le principe d'une « loi-cadre de programmation des finances publiques ». Cette loi s'imposerait juridiquement aux PLF et aux

PLFSS sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Cette règle fixerait une trajectoire impérative de réduction des déficits, et la date de retour à l'équilibre structurel de nos finances publiques.

La durée couverte par les lois-cadres et la date de retour à l'équilibre pourront être fixées par le législateur. Comme l'a indiqué le Président de la République lors de la conférence sur le déficit, faire voter une telle loi-cadre en début de législature et pour une durée de cinq ans permettrait d'en faire un outil pertinent, adapté au calendrier politique de nos institutions.

Ce rapport inspirera très directement le Gouvernement dans la conduite de cette réforme essentielle pour le rétablissement de nos comptes publics. Le Premier ministre engagera prochainement les consultations avec les forces politiques, pour déterminer plus précisément les contours d'une réforme consensuelle, au service d'une croissance durable.

L'évolution du solde structurel[3]

Le solde des administrations publiques est affecté par la position de l'économie dans le cycle. On observe ainsi de moindres recettes et un surcroît de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

L'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations liées au cycle. La méthode d'évaluation du solde structurel consiste à calculer, en premier lieu, la partie du solde public qui s'explique par la conjoncture, selon une méthodologie largement commune avec celles des organisations internationales. En pratique, ce calcul repose notamment sur l'hypothèse que les recettes conjoncturelles évoluent au même rythme que le PIB, et que les dépenses – à l'exception notable des allocations chômage – ne sont pas sensibles à la conjoncture. Le solde structurel est ensuite calculé par différence entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle.

Cet indicateur constitue une référence internationale pour l'appréciation de l'orientation des politiques budgétaires. Une fois éliminés les effets de la conjoncture, on retrouve en effet dans les évolutions du solde structurel, l'effet des politiques budgétaires :

- l'effort de maîtrise de la dépense, mesuré par l'écart entre la progression de la dépense et la croissance potentielle : lorsque la dépense publique croît moins vite que la croissance potentielle, cela correspond bien à une amélioration structurelle des finances publiques ;

- les mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires.

Cependant, à côté de ces facteurs effectivement représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire, le solde structurel est influencé par d'autres facteurs moins directement liés à la politique suivie :

- le solde structurel est affecté par l'irrégularité de la relation entre la progression des recettes publiques et la croissance. L'hypothèse d'élasticité agrégée unitaire des recettes au PIB, retenue dans le calcul du solde conjoncturel, n'est en effet valable qu'en moyenne sur un cycle économique. À court terme en revanche, on observe des fluctuations importantes de cette élasticité. Pour l'État par exemple, l'amplitude de l'élasticité des recettes fiscales est forte, du fait notamment de la variabilité de l'impôt sur les sociétés (comme en témoignent les résultats de l'année 2009). Retenir l'hypothèse d'une élasticité unitaire revient donc à répercuter entièrement en variations du solde structurel les fluctuations de l'élasticité des recettes, alors même que ces fluctuations s'expliquent par la position dans le cycle économique. Les variations

(3) Pour une explication détaillée du calcul du solde structurel, se reporter à l'étude « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous secteur des administrations publiques », T. Guyon et S. Sorbe, Document de travail de la DG Trésor, 2009 *http://www.dgtpe.minefi.gouv.fr/etudes/doctrav/pdf/cahiers-2009-13.pdf*

du solde structurel ne permettent donc pas d'avoir une vision globale des effets du cycle économique sur les comptes publics, ce qui rend leur interprétation délicate.

- d'autres facteurs peuvent également intervenir comme les variations des recettes hors prélèvements obligatoires (la plupart des recettes non fiscales de l'État, par exemple). Par construction, ces évolutions n'étant pas tenues pour « conjoncturelles » viennent affecter le solde structurel.

Au niveau européen, l'utilisation du solde structurel comme indicateur significatif d'orientation de la politique budgétaire est systématique depuis les années 1990.

3. Une nouvelle loi de programmation des finances publiques à l'automne 2010

Sans attendre les réformes juridiques nécessaires pour une refonte en profondeur de la gouvernance budgétaire, une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP) sera présentée par le Gouvernement en septembre 2010 en application de l'article 34 de la Constitution. Elle couvrira la période du futur programme de stabilité.

Cette LPFP permettra de soumettre au vote du Parlement :

- la trajectoire pluriannuelle de finances publiques, et les hypothèses, en dépense et en recettes, qui la sous-tendent ;

- les modalités de mise en œuvre des décisions annoncées à l'issue de la deuxième session de la conférence sur le déficit du 20 mai 2010 ;

- le budget triennal 2011-2013 avec, comme en 2008, les plafonds de dépense de chacune des missions du budget de l'Etat pour les trois années de la programmation. Le rapport annexé à la LPFP exposera les hypothèses retenues pour ce nouveau budget triennal – notamment les réformes structurelles sous-jacentes - ainsi que les règles de son fonctionnement, dont les grands principes sont déjà présentés *infra (cf. partie III)*. Les documents budgétaires annexés au PLF pour 2011 comporteront un volet pluriannuel qui détaillera ces informations au niveau de la mission.

Vers une gouvernance économique de l'Union européenne renforcée

Dans le contexte de la crise économique et financière, les États membres et les institutions européennes ont souhaité améliorer la gouvernance économique de l'Union européenne. Les chefs d'État et de Gouvernement, réunis à l'occasion du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, ont demandé au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, d'animer un groupe de travail composé de représentants des Etats membres, de la BCE et de la présidence de l'Union Européenne, chargé de réfléchir à la réforme de la gouvernance économique. La France est représentée dans ce groupe de travail par Mme Christine Lagarde.

Lors du Conseil européen du 17 juin, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont agréé les pistes de réforme à approfondir. Les orientations concernent notamment :

- le renforcement du pacte de stabilité et de croissance, à la fois dans son volet préventif et dans son volet répressif, afin notamment d'accorder une importance plus grande au niveau et à l'évolution de la dette ;

- la mise en place d'un « semestre européen », qui se traduirait à partir de 2011 par une remise des les programmes de stabilité et de convergence au printemps, en tenant compte des procédures nationales ;

- la mise en place par les pays membres de règles budgétaires nationales ainsi que de cadres budgétaires à moyen terme ;

- et, enfin, le renforcement de l'évaluation des évolutions et des déséquilibres en matière de compétitivité.

Les conclusions du groupe de travail sont attendues pour le mois d'octobre 2010.

Les objectifs et outils du redressement par sous-secteurs

Pour l'Etat : confirmation de la pluriannualité et stabilité des dépenses hors charge de la dette et pensions

En 2008, les dépenses de l'État ont pour la première fois été programmées de manière détaillée sur trois ans, pour la période 2009-2011. Ce premier budget pluriannuel de l'État a été formellement adopté au Parlement dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques – LPFP – pour les années 2009 à 2012 du 9 février 2009 ; le rapport qui lui est annexé, également adopté par un vote, en a fixé les principales modalités de fonctionnement.

En 2010, le Gouvernement élabore un nouveau budget triennal sur la période 2011-2013. Ce dernier, présenté à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, sera intégré au projet de loi de programmation des finances publiques qui sera adopté en septembre ainsi qu'aux documents budgétaires accompagnant le PLF 2011.

1. Bilan du triennal 2009-2011

Deux grands objectifs ont motivé l'élaboration en 2008 du premier budget pluriannuel :

- le renforcement de la maîtrise de nos finances publiques, en programmant les efforts budgétaires et en veillant à la qualité de la budgétisation ;

- l'amélioration de la gestion publique, notamment par la plus grande visibilité donnée aux gestionnaires sur leurs moyens. Cette visibilité est rendue indispensable par l'ampleur des réformes structurelles engagées par le Gouvernement.

Le vote de la LFI 2010 a confirmé la capacité de l'Etat à respecter la trajectoire pluriannuelle de dépenses qu'il s'était fixé, malgré un environnement économique très dégradé.

En effet, malgré l'ampleur de la crise économique, la règle du « zéro volume » a été respectée. Toutefois, la mise en œuvre de l'annuité 2010 du budget triennal a conduit à ajuster à la hausse les plafonds de certaines missions, en particulier pour celles comprenant des dépenses de guichet qui ont fortement progressé en période de crise.

La LFI 2010 a ainsi été construite avec une progression des dépenses sur le périmètre de la norme élargie, par rapport à la LFI 2009, de 1,2%, soit le niveau de l'inflation prévisionnelle en septembre 2009, montant nettement inférieur à la prévision au moment de la construction du budget triennal (+1,75%). Les économies dégagées, notamment par la mobilisation de la réserve de budgétisation, par la révision à la baisse de la charge de la dette et par la révision à la baisse de certains plafonds, ont permis de gager les révisions à la hausse des crédits de certaines missions, rendues nécessaires par les effets de la crise.

Pour les gestionnaires, l'élaboration du budget triennal et sa traduction dans la LPFP ont contribué à donner corps à la responsabilisation accrue prônée par la LOLF.

La mise en place d'un budget pluriannuel leur a ainsi donné une plus grande visibilité sur leurs crédits à moyen terme. Pour porter tous ses fruits, cette visibilité doit être déclinée jusqu'au niveau des gestionnaires de l'Etat et des opérateurs. Cette déclinaison est loin d'avoir été généralisée. Il y a là une voie de progrès pour le prochain budget triennal.

En contrepartie de cette visibilité, les ministères sont responsabilisés, du fait de l'affirmation du principe d'auto-assurance sur les crédits qui leur sont alloués. Ce principe d'auto-assurance, tant en budgétisation qu'en exécution, est une des conditions essentielles de la réussite et du respect du budget triennal. Son appropriation par l'ensemble des gestionnaires des ministères, devra être approfondie à l'occasion du budget triennal 2011-2013.

L'exercice de programmation pluriannuelle a par ailleurs permis d'améliorer globalement la connaissance de la dépense et de sa dynamique de moyen terme ainsi que les capacités de prévision.

2. Principes de construction et de fonctionnement du budget triennal 2011-2013

L'élaboration d'un nouveau budget pluriannuel pour la période 2011-2013 a été confirmée dès la conférence sur le déficit du 28 janvier 2010 puis précisée dans les lettres de cadrage du Premier ministre du 26 mars.

L'existence même d'un nouveau budget pluriannuel 2011-2013 traduit la détermination du Gouvernement à réaliser le redressement indispensable de nos finances publiques et à respecter nos engagements européens en matière de réduction structurelle du déficit public.

Le succès de l'exercice de programmation budgétaire pluriannuelle et de son appropriation par l'ensemble des parties prenantes repose pour partie sur la permanence de ses règles de fonctionnement.

Les principes généraux de construction du budget pluriannuel 2011-2013 restent ainsi les mêmes que pour le précédent budget triennal. Dans la continuité de celui-ci, il détermine, pour trois années, les enveloppes de crédits par mission.

a) L'architecture, le contenu et la portée du budget pluriannuel

• Le périmètre :

La programmation du budget pluriannuel 2011-2013 porte sur l'ensemble des dépenses de l'État au sens de la norme de dépense élargie.

Elle comprend donc l'intégralité des crédits du budget général (à l'exception de la mission remboursements et dégrèvements d'impôt), les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales[4], le prélèvement sur recettes établi au profit de l'Union européenne, ainsi que les nouvelles affectations de taxes retenues pour le calcul de la norme de dépense, dont les modalités de prise en compte sont détaillées dans la charte de budgétisation, soit une assiette de 352,3 Md€ en 2010.

La parfaite adéquation entre le périmètre de la programmation et celui de la norme de dépense, principal instrument de pilotage du budget de l'État, ainsi que la stabilité du périmètre de cette dernière sont des éléments structurants pour assurer la crédibilité de la trajectoire de dépense de l'État et le respect de nos objectifs de finances publiques.

• Le cadrage du budget pluriannuel 2011-2013 : la stabilisation de la dépense hors charge de la dette et pensions (le « zéro valeur hors dette et pensions ») permet de stabiliser l'ensemble du budget en volume (le « zéro volume ») sur la période

Le Gouvernement a décidé que la règle s'appliquant pour chacune des années 2011 à 2013 serait **la stabilisation en valeur de l'ensemble des dépenses**

(4) La compensation relais, dont le montant s'élève à 31,8 Md€ en LFI 2010, instituée à titre temporaire dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle n'a toutefois pas été intégrée en base au périmètre de programmation du budget triennal.

de l'Etat hors charge de la dette et dépenses de pensions sur la période 2011-2013.

Cette règle est d'un niveau d'exigence sans précédent pour les politiques publiques. La construction du budget pluriannuel 2011-2013 exige ainsi des efforts très importants sur les dépenses courantes de fonctionnement et d'intervention de l'État. Elle s'appuie sur les résultats des deux étapes successives des travaux conduits dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la première vague de la RGPP, en cours depuis le début du quinquennat, à laquelle s'ajoute la deuxième vague de la RGPP, présentée en Conseil de modernisation des politiques publiques le mercredi 30 juin 2010, incluant des réformes structurelles discutées sur chaque périmètre ministériel *(cf. détail infra en partie IV)*.

Elle permet de compenser la dynamique inéluctable de la charge de la dette et des dépenses de pension sur la période 2011-2013. Ces deux postes consommeront en effet la quasi-totalité de la marge qu'autoriserait une progression de l'ensemble des dépenses de l'Etat (calculée sur le périmètre élargi précisé *supra*) au rythme de l'inflation anticipée (+ 1,5% en 2011, + 1,75% en 2012-2013). **Le « zéro valeur hors dette et pensions » permet donc le respect du « zéro volume » sur l'ensemble du budget de l'Etat, qui est l'engagement pris par la France devant ses partenaires européens.** Il dégage même une certaine marge, qui correspond pour l'essentiel à l'impact de la réforme des retraites sur les pensions des fonctionnaires de l'Etat : la règle du « zéro valeur hors dette et pensions » est donc vertueuse et permet d'éviter que les économies dégagées par la réforme des retraites soient recyclées dans des dépenses courantes de l'Etat.

• **Les plafonds de dépenses sur trois ans :**

Le cadrage du budget pluriannuel 2011-2013 ainsi défini détermine, sur chacune des trois années de la programmation, un plafond de dépense global, distinguant les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes et des plafonds pour chacune des missions.

Les plafonds par mission sont exprimés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en distinguant, pour les missions supportant des dépenses de personnel, un plafond hors contributions au compte d'affectation spéciale pensions (CAS Pensions). Toutefois, au moment du débat d'orientation des finances publiques, les plafonds sont donnés en crédits de paiement uniquement. Les plafonds en autorisations d'engagement seront précisés dans la prochaine loi de programmation des finances publiques et dans les projets annuels de performances accompagnant le PLF 2011.

Au sein des missions supportant des dépenses de personnel, le budget pluriannuel 2011-2013 est défini hors contributions au CAS Pensions. Au sein de ces missions, les crédits de titre 2 ne sont pas distingués des niveaux de crédits hors titre 2. Les niveaux des crédits de titre 2 sous-jacents à la programmation doivent cependant demeurer des plafonds, les éventuelles économies dégagées sous plafond pouvant être consommées en crédits hors titre 2.

• **La mécanique de la pluriannualité :**

Dans un premier temps, la norme de dépense annuelle définit chaque année l'évolution du plafond global des dépenses de l'État sur le périmètre précisé *supra*.

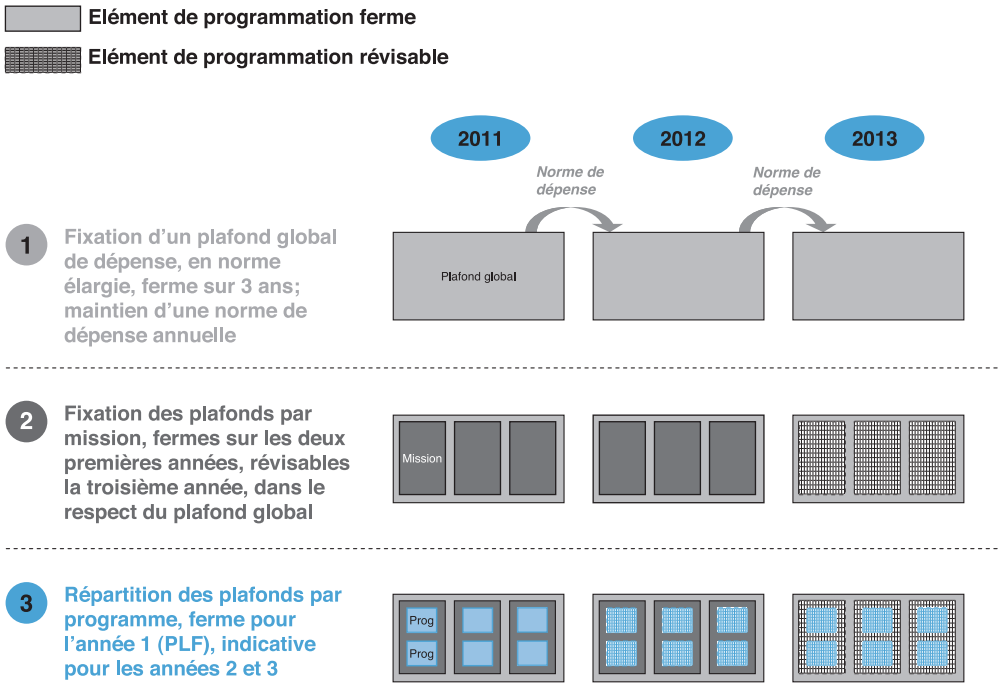
Ce plafond global de dépense présente un caractère non révisable et donc non susceptible d'être remis en cause

année après année, sous réserve des modalités de prise en compte des évolution de la charge de la dette et des contributions au CAS Pensions.

Dans un deuxième temps, les plafonds sont fixés au niveau des missions (ainsi que pour les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne) ; ils sont également fermes et non révisables pour les deux premières années du budget triennal, sous réserve des modalités de prise en compte des évolutions de la charge de la dette et des contributions au CAS Pensions qui sont précisées *infra*, avec une possibilité d'aménagement pour la troisième année. Toutefois, les éventuels ajustements de répartition entre les enveloppes en troisième année doivent être effectués dans le respect du plafond global de dépense.

Enfin, la répartition par programme, qui fait l'objet du projet de loi de finances 2011 (présenté en septembre 2010), est indicative pour les années ultérieures.

Le schéma ci-dessous illustre les différents degrés de rigidité de la programmation :

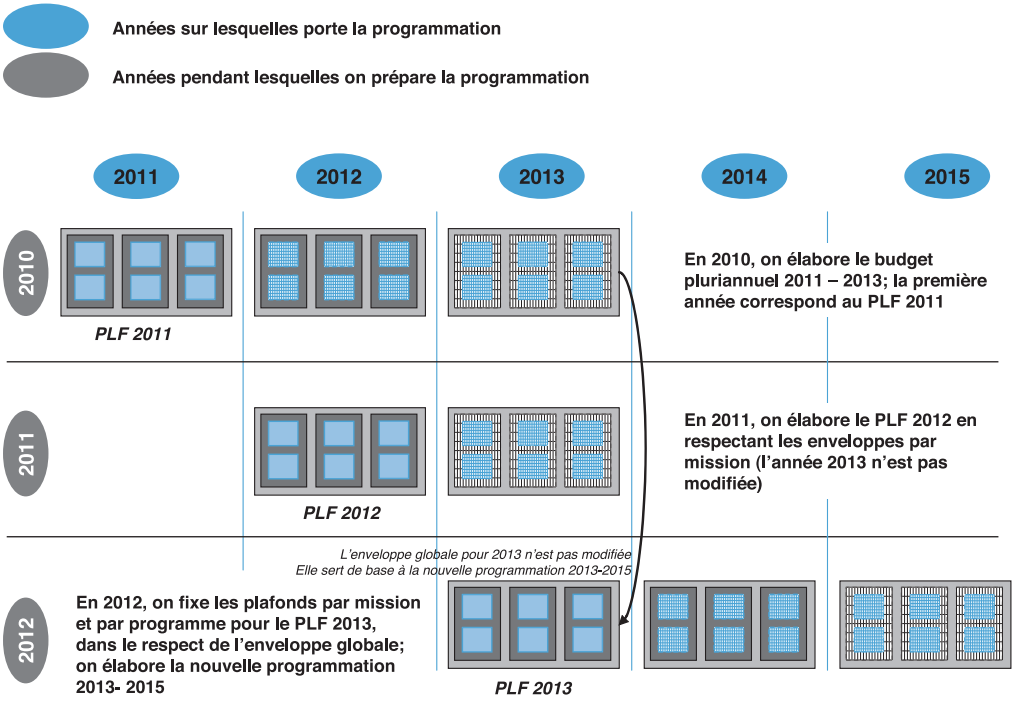


La première année de la programmation constitue le socle du projet de loi de finances pour 2011, qui nécessite de ventiler de façon fine les crédits par nature et par destination.

La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison (programmes, actions et sous-actions, titres et catégories) dans les documents budgétaires lors de la préparation du PLF pour 2012.

Enfin, la troisième année de la programmation (2013) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel.

L'enchaînement des budgets pluriannuels :



• Le cadre juridique, l'articulation entre les budgets annuels et les lois de finances annuelles

Comme en 2008, le budget pluriannuel sera intégré dans la loi de programmation des finances publiques, nouvelle catégorie de loi de finances prévue par la révision constitutionnelle de 2008[5]. Il sera par ailleurs établi à « LOLF constante », ce qui signifie que le Parlement continuera de se prononcer, chaque année, sur un projet de loi de finances. Mais le Gouvernement s'engage à ce que celui-ci soit conforme à la programmation qu'il aura soumise, préalablement, au vote du Parlement, dont les prérogatives ne sont nullement affectées par la pluriannualité, qu'il s'agisse par exemple des recettes ou des redéploiements de crédits au sein des missions.

b) La règle de fonctionnement qui conditionne la réussite du budget pluriannuel : la mise en œuvre du mécanisme d'« auto-assurance »

L'enjeu central de la réussite du budget triennal réside dans les règles qui permettent de gérer les incertitudes inhérentes à la pluriannualité. Ces règles doivent concilier deux impératifs : assurer une visibilité suffisante aux gestionnaires, et garantir le strict respect de la norme de dépense.

Corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission, le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission ou « auto-assurance » est une règle de gouvernance budgétaire, au niveau des missions, qui

(5) La rédaction de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution est aujourd'hui la suivante : *« Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».*

doit permettre de garantir le respect des plafonds par mission du budget triennal.

En construction budgétaire (en 2011 pour 2012) comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. A défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission. A cette fin, il est nécessaire de prévoir des économies correctrices destinées à n'être activées qu'en cas de risque de dépassement du plafond de la mission, notamment lorsque le risque concerne des dispositifs représentant une fraction importante des crédits de la mission considérée et qui sont soumis à de forts aléas.

Ce principe suppose que soit identifié, au sein de la mission, un responsable chargé du pilotage des crédits qui, sur le modèle du responsable de programme, est en mesure de procéder aux redéploiements entre programmes de la mission ou d'activer des économies correctrices.

La mise en œuvre du principe d'auto-assurance permet ainsi de limiter aux seules situations exceptionnelles les ajustements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission ou leur révision dans le cadre des projets de lois de finances.

En tout état de cause, afin de renforcer la logique d'auto-assurance, et d'inciter au respect de la programmation, les dépassements de crédits réalisés en année n, pourront se traduire par une révision à la baisse du plafond de crédits de l'année n+1, par la limitation des reports de l'année n vers l'année n+1 ou par l'application de taux dérogatoires de gel en année n+1.

Contrairement au précédent budget triennal, aucune réserve de budgétisation n'a été prévue.

Cela s'explique par le caractère inédit de la contrainte qui s'exerce sur les ministères, lié à la règle du « zéro valeur hors dette et pensions ». Ce degré de contrainte élevé ne permettait pas de dégager des marges complémentaires. Par ailleurs, ceci permet de donner au principe d'« auto-assurance » sa pleine portée sur le prochain triennal.

3. Une nouvelle phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Suite au discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès le 22 juin 2009, la révision générale des politiques publiques s'est engagée dans une nouvelle phase, devant permettre de prolonger la démarche de modernisation et de passage en revue de la dépense publique lancé avec la première RGPP.

Les objectifs de la deuxième vague de RGPP sont doubles, puisqu'il s'agit à la fois de répondre aux attentes des citoyens en termes d'amélioration du service public rendu, de meilleure adéquation entre les missions assurées par l'État et ses structures, et de documenter par des réformes précises le socle d'économies structurelles sur lequel est bâti le budget 2011-2013.

Une nouvelle série de réformes a été annoncée fin juin 2010. Ces mesures s'ajoutent à celles déjà mises en œuvre. Elles permettront notamment de respecter l'objectif du Gouvernement de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux en 2012 et 2013 (les réformes de la phase 1

portant en général leurs effets au moins jusque 2011) et de réaliser d'importantes économies sur les coûts de fonctionnement des administrations.

a) Périmètre de la deuxième vague de RGPP et déroulement des travaux engagés

Les travaux préparatoires aux nouvelles décisions se sont déroulés à partir de l'été 2009 et se sont prolongés jusqu'au printemps 2010, en étroite articulation avec la construction du prochain budget triennal. **La phase 2 de la RGPP a porté prioritairement sur les dépenses de l'appareil productif de l'État (effectifs et dépenses de fonctionnement),** mais elle s'étend aussi à l'ensemble des dépenses des opérateurs, pour lesquels des normes transversales de gestion et de réduction des coûts ont été décidées. Pour réaliser ces objectifs, une vague d'audits d'opérateurs a été lancée *(cf. encart infra).*

• Les effectifs de l'Etat

La RGPP 2 s'est caractérisée par un passage en revue de l'ensemble des ministères, de leur organisation et des modalités d'emplois de leurs effectifs sur les missions dont ils sont chargés.

A partir de l'été 2009, chaque ministère a été invité à lancer des travaux internes pour identifier des pistes de réformes devant permettre de respecter la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sur le prochain budget triennal.

Les propositions instruites par les ministères ont ensuite fait l'objet d'une phase d'approfondissement grâce aux travaux d'équipes dédiées qui ont passé en revue l'ensemble des structures de chaque ministère afin de formuler des propositions d'amélioration et d'économies. Le ministère de la défense a fait l'objet d'une procédure spécifique, puisque les mesures décidées dans le cadre du Livre blanc de la défense étendent leurs effets jusqu'en 2015. Celles-ci continuent à être évaluées dans le cadre du suivi déjà instauré pour la RGPP 1, qui sera maintenu et étendu aux nouvelles réformes.

Ce sont ainsi l'ensemble des effectifs de la fonction publique d'État – 2 millions d'ETPT en 2009 - qui sont concernés par la nouvelle vague de RGPP.

• Les dépenses de fonctionnement de l'Etat

Parallèlement, quatre chantiers transversaux ont été lancés en collaboration avec plusieurs ministères pilotes, afin de distinguer des leviers d'amélioration des fonctions support et donner ainsi une feuille de route précise aux ministères pour que les objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement puissent être réalisés dans les meilleures conditions. La réforme des fonctions support vise ainsi à amplifier le mouvement de mutualisation des compétences et des moyens au sein de chaque ministère et au niveau interministériel tout en renforçant la gouvernance interministérielle pour mieux animer, coordonner et mener des actions transverses. Les quatre chantiers concernés portent sur :

- la fonction ressources humaines avec deux chantiers distincts : l'organisation des concours (mutualisations plus importantes entre les ministères), la mutualisation des formations continues et la transparence sur les fonctions support des ministères (enquête pour établir un bilan du poids respectif des différentes fonctions au sein des ministères) ;

- la fonction systèmes d'information : convergence des ministères vers des standards d'organisation établis et plus grande mise en commun des équipements et des moyens ;

- la fonction logistique : constitution de marchés multiservices, mutualisations plus importantes dans le champ par exemple de la restauration ou de la reprographie ;

Par ailleurs, plusieurs mesures à caractère transversal lancées dans le cadre de la première phase de la RGPP (principalement, création de l'Opérateur national de paye (ONP), création du Service des achats de l'État, rationalisation du parc immobilier de l'État) et dont les effets se poursuivent au-delà de l'année 2011 permettent de s'assurer que l'assiette la plus large des dépenses de fonctionnement est concernée par la réforme.

Au total, l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant de l'Etat sont passées en revue, avec un accent spécifique, dans le cadre de la RGPP, sur les fonctions support dont le coût hors masse salariale est estimé à environ 10 Md€.

b) Une démarche s'appuyant sur des audits en association étroite avec les ministères ; un processus de décision garantissant un portage politique de haut niveau

A l'instar de la première phase, la nouvelle vague de RGPP s'est appuyée sur une méthodologie rigoureuse, devant permettre de s'assurer :

- **que les travaux des équipes d'audit soient menés dans de bonnes conditions et de manière harmonisée entre les différents ministères.** L'équipe d'appui constituée par la direction générale de la modernisation de l'État, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique a donc assuré la coordination entre les treize chantiers ministériels concernés, fournissant un important appui méthodologique aux auditeurs pour faciliter les restitutions vis-à-vis des instances de décision ;

- **que les propositions analysées soient au maximum consensuelles avec les différents ministères** et puissent être souvent le fruit de leurs propres analyses. Cela a été le cas à la fois sur les chantiers ministériels (les ministères ayant présenté des propositions dès l'été 2009, reprises ensuite par les auditeurs) et sur les chantiers interministériels de fonctions support (les ministères ayant été étroitement associés à ces travaux et mis en contribution en tant que pilotes) ; cette démarche constitue sans conteste un progrès par rapport à a première phase de la RGPP, au cours de laquelle les ministères avaient été associés plus tardivement ;

- **que les conclusions des équipes d'audit permettent de respecter les objectifs globaux de maitrise des dépenses sur les années 2011-2013,** en particulier le respect de la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, et **que les différentes décisions soient progressivement incluses dans la construction du budget triennal 2011-2013 et puissent en constituer le sous-jacent.** L'équipe d'appui a ainsi proposé aux équipes des éléments de cadrage tenant compte de ces contraintes ; les processus d'élaboration des réformes et de construction ont été menés de manière conjointe, sur la base de nombreux échanges entre la direction du budget, les équipes d'audit RGPP et les ministères ;

- **que le processus de décision autorise un portage politique au plus haut niveau,** qui lui seul peut conférer la légitimité nécessaire aux reformes pour que celles-ci puissent être menées avec un niveau d'ambition suffisant. Le dispositif de décision mis en place pour la première RGPP a ainsi été reconduit, les échanges entre les services administratifs précédant les comités de suivi décisionnels réunissant le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, rapporteur général de la RGPP et le ministre concerné sous la présidence du secrétaire général de l'Élysée et du directeur de cabinet du Premier ministre.

c) Les résultats de la nouvelle vague de RGPP et le dispositif de suivi de mise en œuvre des réformes

Les résultats de la RGPP ont été présentés à l'occasion du CMPP du 30 juin 2010. Au total, ce sont près de 150 nouvelles mesures qui ont été annoncées et vont être mises en œuvre sur les trois prochaines années.

Renforcer la maîtrise des dépenses des opérateurs et la dimension stratégique de leur tutelle

Les opérateurs de l'Etat jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques décidées par le Gouvernement. Ils représentent par ailleurs un enjeu important pour la maîtrise des finances publiques. Aussi est-il indispensable de prévoir pour ces organismes, d'une part des règles de gestion et de maîtrise des dépenses comparables à celles que l'Etat s'impose à lui-même, et d'autre part de renforcer la dimension stratégique de leur tutelle.

Ainsi, les 643 opérateurs de l'Etat se verront appliquer sur la période 2011-2013 les mêmes règles transversales que pour l'Etat concernant leurs dépenses de fonctionnement. L'objectif est d'aligner les efforts de gestion des opérateurs sur ceux de l'Etat.

La règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite applicable à l'Etat sera déclinée et adaptée aux opérateurs : d'une part, ils connaissent parfois des départs en retraite moins importants (pyramide des âges différente de celles de l'État) ; mais d'autre part, ils ont plus de turn-over non liés aux départs en retraites, ce qui leur donne plus de marges de manœuvre que l'État. Ainsi, la traduction de l'objectif du « 1 sur 2 » est de réaliser le même niveau de gains de productivité que l'État, soit un effort de réduction des effectifs de 1,5% par an à compter de 2011. Cette règle pourra toutefois être déclinée suivant les secteurs ; ainsi, elle ne sera pas appliquée aux universités et aux établissements de recherche.

De plus, les opérateurs devront procéder à une réduction de leurs dépenses de fonctionnement courant analogue à celle de l'Etat, soit 10% sur la période 2011-2013, avec une baisse de 5% dès 2011.

En outre, **de nouvelles règles de gouvernance,** détaillées dans la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010, **visent à développer un véritable pilotage stratégique des opérateurs.** Ces règles transversales valent pour l'ensemble des opérateurs[6].

- **La dimension stratégique de la tutelle des opérateurs est renforcée.** Les ministères doivent désormais déterminer avec précision les objectifs de politique publique assignés aux opérateurs de l'Etat et évaluer régulièrement les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service. Toute proposition de création d'un nouvel organisme doit dorénavant être accompagnée d'une étude d'impact détaillant les ajustements résultant de cette opération dans les services de l'Etat concernés. Chaque ministère devra se doter d'une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion de bonnes pratiques vers les opérateurs, assurée par un interlocuteur dédié.

- **Les instruments du pilotage stratégique sont généralisés.** Ce pilotage stratégique repose sur l'existence de documents préalables, négociés ou établis en concertation avec l'organisme, et d'un dispositif de suivi. Les priorités de l'organisme seront déterminées lors d'un rendez-vous stratégique réunissant les ministères de tutelle et les dirigeants de l'opérateur avant la fin du premier semestre de chaque exercice. Ces priorités seront inscrites dans un contrat de performance, passé entre la tutelle et l'établissement, précisant les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. Le contrat de performance pourra, dans des cas spécifiquement déterminés et encadrés, être assorti d'engagements financiers de l'Etat, en concomitance avec le cycle budgétaire triennal, afin de garantir la cohérence des deux objectifs.

(6) Leur application sera cependant adaptée aux spécificités de certains organismes, notamment ceux d'entre eux, tels que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou les Agences régionales de santé, pour lesquels la loi a fixé des modalités particulières de gouvernance.

- **Les obligations de transparence sont renforcées avec l'obligation de produire un rapport annuel** articulé avec le document de performance prévu dans les circulaires budgétaires et annexé au budget prévisionnel, un suivi de l'activité et une évaluation des résultats accrus et un renforcement du rôle du conseil d'administration en matière de suivi des performances.

- **La gestion du parc immobilier public des opérateurs sera optimisée.** Le ratio moyen d'occupation de 12 m² de surface utile nette par agent, qui sert de référence au sein de l'Etat, s'appliquera à l'immobilier de bureau des opérateurs. L'année 2010 doit permettre de valider le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des opérateurs et de commencer à le mettre en œuvre. Par ailleurs, les biens occupés par les opérateurs de l'Etat qui peuvent être intégrés dans le dispositif des loyers budgétaires le seront à compter du 1er janvier 2012.

La démarche d'audit engagée en 2009, qui a d'ores et déjà porté sur dix organismes, sera amplifiée. En particulier, des rapports portant sur des problématiques communes à plusieurs opérateurs ou à l'ensemble de ceux-ci seront réalisés sous la coordination du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Afin de disposer d'une meilleure information financière sur les opérateurs, leur endettement et leurs engagements hors bilan feront l'objet d'une information spécifique dans la présentation des documents budgétaires remis au Parlement au moment du projet de loi de finances. Comme l'a préconisé le groupe de travail présidé par M. Camdessus lors de la deuxième conférence sur le déficit *(cf supra partie II)*, le recours à l'emprunt des opérateurs pourrait être très encadré voire interdit.

Pour la sécurité sociale

1. Des mesures destinées à améliorer le pilotage des dépenses d'assurance maladie

Lors de la première session de la conférence sur le déficit, le 28 janvier 2010, Raoul Briet, ancien directeur de la sécurité sociale, membre du collège de la Haute autorité de santé, a été chargé de présider un groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie.

Ce groupe s'est vu confier une double mission. Il a été chargé, d'une part, de réfléchir à de nouveaux outils de suivi de la dépense permettant de disposer le plus tôt possible en cours d'année d'informations fiables sur les risques de dépassement de l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) et, d'autre part, de proposer des mécanismes capables de corriger l'évolution de la dépense en cours d'année de façon efficace, lorsque celle-ci est plus dynamique que prévu.

Lors de la deuxième session de la Conférence sur le déficit, le 20 mai 2010, les conclusions du groupe de travail présidé par Raoul Briet, détaillées ci-après, ont été validées.

Le groupe de travail a rappelé que si les dépassements de l'ONDAM sont d'apparence faibles (0,7% en moyenne), les masses financières en jeu sont considérables (l'ONDAM 2010 s'élève à 162,4 Md€). La somme des dépassements constatés depuis 1997 (19,4 Md€ en euros constants) est ainsi sensiblement supérieure au déficit prévu en LFSS 2010 pour la branche maladie (14,5 Md€). En dépit d'améliorations des outils et procédures du vote et du suivi de l'ONDAM, en particulier l'instauration d'un dispositif d'alerte et de mesures correctives par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, des faiblesses structurelles demeurent. Selon le groupe de travail, la construction de l'ONDAM n'est pas suffisamment transparente, notamment par manque d'informations sur le tendanciel. Le suivi infra-annuel et la ges-

tion du risque de dépassement sont insuffisants. En particulier, le cadre institutionnel n'est pas assez formalisé et les données hospitalières sont disponibles trop tardivement. Enfin, la procédure d'alerte n'apparaît pas suffisamment dissuasive. Si elle a permis de limiter les dépassements de l'ONDAM, elle n'a pas permis d'en assurer le respect.

Les propositions formulées par le groupe de travail visent à corriger les faiblesses ainsi mises en évidence.

Trois d'entre elles concernent la construction et le vote de l'ONDAM et visent à accroître sa crédibilité vis-à-vis de l'ensemble des acteurs concernés.

La première consiste **à organiser via le comité d'alerte une expertise externe sur les hypothèses techniques sous-tendant la construction de l'ONDAM avant le vote de la LFSS.** Le comité ne serait tenu de formuler un avis que s'il relève une erreur manifeste entachant ces hypothèses.

La deuxième vise à **enrichir l'information du Parlement.** Elle consiste à renforcer dans les documents annexés au PLFSS les informations détaillées sur l'exécution de l'ONDAM de l'année en cours, ainsi que les hypothèses techniques faites pour la construction de l'ONDAM de l'année à venir (décomposition du tendanciel et présentation détaillée des mesures correctrices et de leur impact).

La troisième vise à **renforcer le caractère pluriannuel de la régulation.** Le groupe de travail a ainsi proposé d'insérer davantage le vote de l'ONDAM dans une perspective pluriannuelle. Dans un premier temps, cette mesure pourrait consister en la mention, à titre informatif, mais précisément justifiée, des niveaux de l'ONDAM N+2 et N+3. Mais le débat doit être ouvert en ce qui concerne des formes plus contraignantes de pluriannualité.

Le groupe de travail a ensuite formulé des propositions visant à rénover la gouvernance de l'ONDAM.

En premier lieu, **un comité de pilotage de l'ONDAM** serait chargé du pilotage intégré de l'ensemble des secteurs de l'ONDAM. Le groupe de travail a préconisé de lui donner un fondement réglementaire.

En deuxième lieu, **le suivi statistique et comptable de l'ONDAM serait renforcé.** Un nouveau groupe aurait pour mission de préparer une note mensuelle de suivi statistique (données infra-annuelles) et comptable (données annuelles sur les réalisations en année N-1 de l'ONDAM), qui indiquerait notamment l'écart potentiel à l'objectif de fin d'année. Le groupe de suivi statistique aurait également pour rôle de proposer des mesures de renforcement de la qualité et de la fréquence des remontées en informations, en vue notamment de disposer de prévisions d'exécution plus tôt dans l'année.

En troisième lieu, le groupe de travail a préconisé **d'augmenter la fréquence des avis obligatoires du Comité d'alerte en prévoyant un premier avis dès mi-avril.** A cette date, le comité se prononcerait sur les risques de dépassement lié notamment à une éventuelle sous-estimation de l'ONDAM réalisé N-1 dans la LFSS. Le comité rendrait ensuite un avis sur le respect de l'ONDAM avant le 1er juin, comme actuellement, puis un autre pendant la phase de préparation du PLFSS, celui-ci devant être déposé avant le 15 octobre.

En quatrième et dernier lieu, le groupe de travail a suggéré **d'abaisser progressivement le seuil d'alerte** à 0,5% de l'ONDAM, soit environ 0,8 Md€.

Cette mesure a pour but d'inciter l'ensemble des acteurs à une gestion préventive et continue des risques de dépassement.

Enfin, trois propositions visent à doter cette gouvernance renouvelée d'outils complémentaires destinés à **prévenir les dépassements et, dans les cas exceptionnels d'alerte, à assurer la mise en œuvre la plus rapide possible des mesures décidées.**

Tout d'abord, il est proposé de **conditionner la mise en œuvre de tout ou partie des mesures nouvelles à leur compatibilité avec l'ONDAM voté,** qu'il s'agisse des mesures nouvelles incluses dans la LFSS ou décidées en cours d'année. La liste des mesures nouvelles faisant l'objet d'une mise en œuvre conditionnelle ferait l'objet d'une identification précise par le comité de pilotage de l'ONDAM en début d'année et d'une information aux commissions parlementaires concernées. Le dégel de ces mesures interviendrait sur la base d'une décision du comité de pilotage de l'ONDAM. Toute mesure nouvelle prise en cours d'année et ayant un impact financier sur l'ONDAM devrait par ailleurs faire l'objet d'un examen de compatibilité avec le respect de l'ONDAM voté.

Le groupe de travail a ensuite préconisé d'instaurer des mécanismes systématiques de **mise en réserve** en début d'année sur les dotations s'apparentant à des crédits budgétaires, les décisions de dégel total ou partiel, ou d'annulation, étant prises en cours d'année par le comité de pilotage. Sur la base du périmètre actuel de l'ONDAM, l'assiette susceptible d'être soumise à régulation est d'environ 22 Md€, fortement concentrée sur les secteurs hospitalier et médico-social.

Enfin, le groupe de travail juge nécessaire de prévoir des mécanismes de décision adaptés et des procédures de consultation simplifiées afin d'assurer la mise en œuvre effective rapide des mesures correctrices. Des travaux complémentaires de nature juridique doivent être engagés pour identifier précisément les adaptations et simplifications pouvant être apportées aux dispositifs actuels.

Dès 2010, un renforcement de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie

Lors de la deuxième session de la conférence sur le déficit, le Président de la République a indiqué qu'au-delà des recommandations du rapport Briet, toutes les mesures d'économies nécessaires seront mises en place pour respecter l'ONDAM de manière systématique, y compris en 2010.

A cette fin, compte tenu du risque de dépassement de l'ONDAM en 2010, plusieurs leviers seront mobilisés : des baisses supplémentaires de prix des médicaments (100 M€ d'économies), une baisse du prix de l'anesthésie de la chirurgie de la cataracte (10 M€), une modification du mode de calcul des indemnités journalières (70 M€), un gel des provisions non engagées de la liste en sus (135 M€), et une révision à la baisse des dotations du fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (105 M€). Par ailleurs, conformément aux orientations du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie, un montant de 180 M€ de crédits est pour l'instant réservé et ne sera délégué qu'ultérieurement, en fonction de l'évolution de l'ONDAM 2010.

Le taux d'augmentation de l'ONDAM sera en outre progressivement abaissé pour passer de 3% en 2010 à 2,9% en 2011 et 2,8% en 2012.

2. Le projet de loi sur les retraites

Le rendez-vous 2010 sur les retraites intervient après les réformes de 1993, de 2003 et de 2008. Ces premières réformes ont marqué des étapes importantes vers le redressement du système de retraite confronté aux défis du *papy boom* et de l'augmentation continue de l'espérance de vie.

Le projet qui sera prochainement soumis au Parlement vise à rééquilibrer et pérenniser le modèle français de retraites par répartition fondé sur la solidarité. Le rendez-vous 2010 est une réponse complémentaire aux réformes précédentes, venant amplifier l'effort de redressement et corriger la dégradation supplémentaire de l'équilibre des régimes, liée aux effets sensibles de la crise économique et financière des années 2008 et 2009. La réforme permettra le retour à l'équilibre du système de retraite à partir de 2018.

Les orientations sont les suivantes :

- répondre sur le plan démographique aux causes démographiques du besoin de financement des régimes, comme dans de nombreux pays d'Europe, en jouant sur le paramètre de l'âge de départ à la retraite porté de 60 à 62 ans ;

- renforcer l'équité du système de retraite par des mesures de recettes ciblées et une plus grande convergence entre le public et le privé ;

- préserver l'esprit de solidarité du système de retraite français en ciblant les populations les plus en difficulté au regard du droit à la retraite : par exemple les jeunes en situation précaire, les femmes et les agriculteurs ;

- renforcer la compréhension des règles par l'amélioration de l'information des actifs et la mise en place d'un relevé de carrière en ligne dans tous les régimes.

Le projet de réforme des retraites permettra de réduire le déficit public d'environ 0,5 point de PIB en 2013 et d'environ 1,2 point de PIB en 2020. Cela conduira à une réduction de la dette brute de près de 10 points de PIB en 2020.

Les projections du conseil d'orientation des retraites (COR)

Le huitième rapport du COR « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 », adopté le 14 avril 2010, a été consacré à l'actualisation des projections de long terme de l'ensemble des régimes de retraite établies en 2007.

Cette actualisation a été réalisée en sollicitant uniquement les principaux régimes de retraite, à savoir le régime de base des salariés du secteur privé (CNAV), les régimes complémentaires des salariés du secteur privé (AGIRC et ARRCO), le régime de la fonction publique de l'Etat (FPE) et la Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL). Les résultats pour l'ensemble du système de retraite ont été obtenus à l'aide d'une maquette de projection du système de retraite, habituellement utilisée pour les projections du COR.

Trois scénarios macroéconomiques ont été élaborés par la direction générale du Trésor. A court et moyen terme, ces scénarios sont cohérents avec les prévisions réalisées par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité 2010-2013. A long terme, ces scénarios correspondent à trois hypothèses alternatives :

- rattrapage intégral de la perte de production effective et potentielle engendrée par la crise (scénario A) ;

- le taux de chômage à long terme d'avant crise est retrouvé, mais le taux de croissance est plus faible (scénario B) ;

- le taux de croissance de la production est plus faible qu'avant crise et le taux de chômage plus élevé (scénario C).

		Productivité du travail à long terme	
		1,8%	1,5%
Taux de chomage à long terme	*4,5%*	*Scénario A*	*Scénario B*
	7%		*Scénario C*

Les perspectives financières à moyen terme :

A l'horizon 2020, et avec l'hypothèse que les rendements des régimes AGIRC et ARRCO ne seront pas modifiés sur la période –une telle modification aurait peu d'effet à moyen terme –, les projections financières font apparaître, si on les compare avec celles de 2007, les effets de la crise.

Besoins de financement annuels du système de retraite à moyen terme

– rendements AGIRC-ARRCO constants –

En % du PIB	2008	2010	2015	2020
Scénario A	- 0,6	- 1,7	- 1,8	- 1,7
Scénario B	- 0,6	- 1,7	- 1,8	- 1,9
Scénario C	- 0,6	- 1,7	- 1,9	- 2,1
En Md € 2008				
Scénario A	- 10,9	- 32,2	- 38,3	- 40,7
Scénario B	- 10,9	- 32,3	- 39,4	- 45
Scénario C	- 10,9	- 32,2	- 40,3	- 48,8

Source : maquette COR, 2010

A l'horizon 2015, le besoin de financement du système de retraite serait de l'ordre de 40 Md€ (1,8 point de PIB) dans les trois scénarios, alors qu'il était de 16 Md€ (0,7 point de PIB) dans le scénario de base de 2007. En 2020, le besoin de financement varierait de 1,7 point de PIB à 2,1 points de PIB selon les scénarios, contre 1 point de PIB dans le scénario de base de 2007.

La plus grande partie de cette dégradation projetée de la situation financière du système de retraite aurait lieu en 2009 et 2010. Le déficit de l'ensemble du système de retraite estimé pour 2010 serait ainsi de plus de 30 Md€ (1,7 point de PIB) et la détérioration du solde de l'ensemble du système de retraite entre 2008 et 2010 serait d'environ 20 Md€.

A plus long terme, l'évolution du besoin de financement cumulé serait la suivante :

Avec rendements AGIRC-ARRCO constants *En % du PIB*	2020	2030	2040	2050
Scénario A	- 21,1	- 38,2	- 58,4	- 77,3
Scénario B	- 22,1	- 44,3	- 73,5	- 104,3
Scénario C	- 23	- 49,5	- 83	- 118,2
En Md € 2008				
Scénario A	- 40,7	- 56,3	- 69,4	- 71,6
Scénario B	- 45	- 70,3	- 92,3	- 102,6
Scénario C	- 48,8	- 79,9	- 103	- 114,4

Source : maquette COR, 2010

L'hypothèse de rendements décroissants de l'AGIRC-ARRCO se traduirait par des besoins de financement du système de retraite moins élevé à horizon 2050 (- 0,6 à - 0,7 point de PIB selon les scénarios A, B ou C).

3. Le traitement de la dette sociale

Les déficits 2009 constatés et les déficits prévisionnels 2010 et 2011 des régimes de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse atteignent des niveaux très élevés, en raison notamment de l'impact très négatif de la crise économique sur les recettes.

Afin de ne pas entraver la reprise économique par une hausse des prélèvements obligatoires, le Gouvernement a fait le choix de ne pas organiser une reprise de dette sociale fin 2009.

Engagement a néanmoins été pris, lors du débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, de traiter la question de la dette sociale en 2010. Conformément à cet engagement, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a installé le 26 mai dernier une "commission de la dette sociale", composée de sept députés et de sept sénateurs. Cette commission est chargée de conduire une réflexion sur le calendrier et les modalités de la reprise de la dette sociale accumulée depuis 2009.

La commission rendra ses conclusions fin juin, à l'issue d'un cycle de trois réunions, de façon à ce que ses travaux puissent être pris en compte dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Afin de concilier des impératifs à la fois économiques et d'équité intergénérationnelle, le Gouvernement veillera à retenir une solution équilibrée. Il tiendra compte du caractère exceptionnel des déficits « de crise » qui, seul, pourra justifier, et dans des proportions limitées, un allongement de la durée de vie de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Par ailleurs, il privilégiera, pour le financement de la reprise de dette, des ressources qui ne mettent pas en péril le retour de la croissance économique.

Les décisions prises permettront ainsi de traiter le stock de dette. La responsabilité du Gouvernement consiste également à esquisser des solutions pour les déficits à venir, dans la perspective à moyen terme d'un retour à l'équilibre des comptes sociaux et dans l'attente que les réformes structurelles mises en œuvre produisent tous leurs effets. C'est pour cette raison que la réforme des retraites, qui permettra un retour à l'équilibre de la branche vieillesse à l'horizon 2018, prévoit le transfert à la CADES des déficits cumulés sur la période et l'amortissement de cette dette grâce aux actifs du Fonds de réserve des retraites.

Pour les collectivités locales

L'effort de redressement des finances publiques engage l'ensemble des administrations publiques : État, administrations sociales et collectivités locales.

Si la dette (11% de la dette publique) et le déficit des collectivités locales restent limités, ceux-ci masquent un fort dynamisme de la dépense.

Le solde des administrations publiques locales s'est ainsi dégradé ces dernières années, passant de + 0,3 point de PIB en 1999 à - 0,3 point de PIB en 2009 alors même que l'Etat prend en charge une part non négligeable des impôts directs locaux sous forme de dégrèvements et exonérations.

La progression des dépenses locales a en effet été soutenue depuis 30 ans, y compris hors décentralisation, ainsi que l'a mis en évidence le groupe de travail sur les finances locales, mis en place dans le cadre de la conférence sur le déficit et coprésidé par M. Gilles Carrez, président du Comité des finances locales, et M. Michel Thénault.

Celle-ci a été plus forte que celle de la richesse nationale, son poids passant de 7,9 points de PIB en 1980 à 11,3 points de PIB en 2008[7], la décentralisation n'expliquant qu'une partie de cette progression (9,6 points de PIB hors décentralisation).

Hors décentralisation, les dépenses totales ont augmenté entre 1980 et 2008 de 62 Md€ pour le secteur communal, de 24 Md€ pour les départements et de 10 Md€ pour les régions, en euros constants. Le secteur communal représente ainsi 65% de la hausse des dépenses locales à champ constant sur cette période. Il apparaît donc que la majeure partie de la hausse des dépenses relève des communes et des intercommunalités, signe que les économies d'échelle attendue du développement de l'intercommunalité n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Par ailleurs, une grande part de la hausse des dépenses locales provient de la hausse des dépenses de fonctionnement parmi lesquelles les dépenses de personnel. Or, la grande majorité de la hausse des effectifs à champ constant concerne le bloc communal.

Enfin, le rapport Carrez-Thénault souligne les disparités importantes entre les dépenses par habitant des collectivités locales d'une même catégorie. Les disparités les plus marquées sont constatées au niveau communal, caractérisé par la plus grande diversité de taille et de ressources. Les analyses présentées dans le rapport Carrez-Thénault montrent que les écarts de ressources par habitant entre collectivités expliquent une part importante de ces disparités de dépenses par habitant *(cf. tableau ci-dessous)*.

Part en % des différents facteurs dans l'explication de la variabilité de la dépense par habitant des collectivités

	Communes (2005)	Départements (2005)
1. Effet « ressources »	62%	56%
2. Effet « besoins »	21%	33%
3. Facteurs non explicables	17%	11%
TOTAL (1.+2.+3.)	100%	100%

Source : Rapport Carrez-Thénault, Annexe VII

Le phénomène est le plus marqué pour les communes, dont les écarts de ressources expliquent 62% des écarts de dépenses. Parmi les composantes de la ressource, les dotations de l'Etat ont le plus fort effet explicatif sur les disparités de dépenses entre collectivités.

Par ailleurs, M. Pierre Jamet, Directeur général des services du conseil général du Rhône, missionné par le Premier ministre, a formulé des propositions pour améliorer le pilotage et la gestion des dépenses sociales des départements.

Le rapport Carrez-Thénault a été présenté lors de la deuxième conférence sur le déficit, qui s'est tenue le 20 mai 2010. Sur la base des constats formulés dans le rapport, le Président de la République a alors annoncé la série de mesures suivantes :

1. A partir du budget triennal 2011-2013, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, hors FCTVA, seront stabilisés en valeur.

Cette décision rejoint la proposition faite par le groupe Carrez-Thénault, qui indique dans son rapport que le gel des

(7) Données en comptabilité nationale (cf. annexe III du rapport Carrez-Thénault).

concours de l'Etat aux collectivités se justifierait non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'Etat, mais également en raison de l'effet inflationniste du niveau de recettes sur les dépenses.

2. La péréquation sera renforcée.

Le gel des concours de l'Etat combiné au constat d'une forte disparité des dépenses au sein d'une même catégorie – majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal – rend encore plus nécessaire la péréquation, tant verticale qu'horizontale. Pour être pleinement effective, la péréquation renforcée et redéfinie devra :

- se faire au niveau consolidé communes / intercommunalités,

- et tenir compte des incidences de la réforme de la taxe professionnelle.

Un accroissement de la péréquation, comme l'indique le rapport Carrez-Thénault, favorisera la maîtrise globale des dépenses en versant moins aux collectivités les mieux dotées et plus aux collectivités les moins bien dotées.

Le caractère insuffisamment péréquateur des dotations versées par l'État et les inégalités persistantes au sein du bloc communal, malgré la montée en puissance de l'intercommunalité, sont d'ailleurs régulièrement rappelés par les rapports sur le sujet, notamment le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale.

3. Les normes réglementaires imposées aux collectivités locales seront davantage encadrées.

Cette limitation de l'effet inflationniste des normes doit participer à la maîtrise de la dépense locale. L'impact des normes sur la dépense locale est en effet connu et mieux quantifié depuis la création fin 2008 de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

- Un moratoire sera ainsi appliqué immédiatement sur les normes réglementaires concernant les collectivités locales, à l'exception des normes d'origine internationale d'application obligatoire ou celles d'application de la loi.

- Le rôle de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) sera renforcé et étendu aux projets de lois qui touchent les collectivités locales.

- Le stock des normes existantes sera réexaminé. Ainsi, une expertise du coût de normes existantes pourra être engagée par la CCEN, dans le cadre d'une révision générale des normes.

4. La dynamique des dépenses sociales des départements sera traitée en priorité dans le cadre de la réforme de la dépendance, dite du « 5e risque ».

De nombreux départements subissent un effet de ciseaux résultant d'une évolution divergente des recettes et des dépenses, qui s'est accéléré avec la crise (baisse des droits de mutation, dynamisme des dépenses sociales). Celui-ci se traduit par une dégradation de leur capacité de désendettement[8] passée de 2,5 ans en 2007 à 5,2 ans en 2009. Selon les situations, cet effet de ciseaux est très variable.

- Comme le constate le rapport Carrez-Thénault, si des exemples de gestion budgétaire imprudente existent, notamment quand les dépenses d'équipement ou de fonctionnement par habitant sont en décalage par rapport aux ressources, elles ne constituent pas la cause première des problèmes rencontrés par les départements.

(8) Mesurée par le ratio dette/épargne brute annuelle moyenne.

- En dépit d'une marge d'appréciation, qui se traduit notamment par les disparités parfois importantes de montant moyen d'allocations par habitant ou de taux d'éligibilité[9] d'un département à l'autre, la majorité des dépenses sociales relève de facteurs socio-économiques et de paramètres nationaux.

Dans la continuité du rapport Jamet, le Premier ministre a annoncé la création d'une mission d'appui qui accompagnera les départements les plus en difficulté et pourrait conclure des « contrats de stabilisation » à compter du mois de septembre.

Mais surtout, des solutions durables doivent être trouvées face à des difficultés durables (effet de la démographie sur les allocations en faveur des personnes âgées notamment).

Comme l'indique le relevé de conclusions de la 2ème conférence sur le déficit, la péréquation entre départements doit être renforcée, notamment au vu des écarts de richesse entre départements (leurs potentiels fiscaux varient entre 250 €/hab et 1040 €/hab). Des critères tels que la ressource par habitant pourraient se révéler utiles, notamment eu égard à son caractère déterminant dans le montant des charges sociales pour les collectivités.

Néanmoins, les marges de manœuvre que constitueraient l'augmentation des recettes et/ou de l'endettement sont limitées et les efforts doivent porter en premier lieu sur la dépense.

Concernant la dynamique des dépenses sociales, au-delà de la mise en œuvre des propositions du rapport Jamet, le Premier ministre a annoncé qu'il engagerait la réforme de la dépendance avant la fin de l'année, après la réforme des retraites.

5. Enfin, trois groupes de travail réunissant l'Association des Départements de France et les ministres concernés (Intérieur, Santé, Budget) seront installés afin d'approfondir les propositions du rapport Jamet dans les champs suivants :

- la gouvernance et la mise en place de référentiels communs à tous les départements et à l'Etat ;

- la diffusion des bonnes pratiques pour une maîtrise des dépenses sociales ;

- la mutualisation des fonctions support.

De manière plus générale, la réforme des collectivités locales en cours devrait également contribuer significativement au redressement financier des collectivités locales, particulièrement en permettant un renforcement de l'intercommunalité et des synergies dont celle-ci est porteuse[10] , en clarifiant les compétences respectives des collectivités locales et en renforçant la complémentarité entre l'action des départements et des régions à travers la création d'un conseiller territorial unique.

La nécessaire réduction des niches fiscales et sociales : quelle stratégie adopter ?

Les défis actuels à relever pour nos finances publiques conduisent à s'interroger sur la politique fiscale à mener au cours des prochaines années.

La conviction du Gouvernement est qu'**une stratégie fondée sur une augmentation généralisée des prélèvements obligatoires serait contre-productive et très dommageable** compte tenu de leur poids déjà très important dans notre pays. Un tel choix aurait l'in-

(9) Par exemple le nombre de bénéficiaires de l'APA rapporté au nombre de personnes âgées de 5 ans et plus.
(10) Même si ces synergies ne se sont pas encore traduites financièrement.

convénient de dégrader très fortement la compétitivité des acteurs économiques et constituerait une entrave au retour à une croissance plus dynamique.

La nécessité de ne pas conduire une politique d'augmentation générale des prélèvements obligatoires ne doit pas pour autant se traduire par une absence de volontarisme dans le domaine fiscal. Bien au contraire, **le Gouvernement s'est en effet engagé à mener une action de grande ampleur portant sur les dispositifs fiscaux et sociaux "dérogatoires"**. En effet, l'extrême complexité du système fiscal entraîne un manque de visibilité pour les acteurs économiques, qui ont au contraire besoin de transparence dans ce domaine. Par ailleurs, la montée en puissance de dispositifs dérogatoires peut constituer une source d'inégalité devant l'impôt, favorisant les comportements d'optimisation fiscale. Enfin, la question de l'efficacité de ces dispositifs dérogatoires est cruciale : ils constituent en effet un manque à gagner très significatif pour les finances publiques, estimé pour l'année 2010 à plus de 115 Md€[11] ;

La réduction des dépenses fiscales et des niches sociales est donc le deuxième pilier de la stratégie de réduction des déficits publics après la maîtrise de la dépense, comme en atteste le programme de stabilité pour la période 2010-2013 présenté à nos partenaires européens. **Le Gouvernement proposera donc, dans le cadre des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011, un programme ambitieux d'économies sur les niches fiscales et sociales**.

La stratégie du Gouvernement en matière d'encadrement des niches repose sur trois piliers.

1. Premier pilier : réduire au plus vite le coût des dispositifs dérogatoires pour réduire notre déficit public

Le Gouvernement a progressivement élevé le degré d'ambition des objectifs qu'il se fixait en la matière.

- La loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 a mis en place la règle de gage qui précise que tout nouveau dispositif doit être gagé.

- Ensuite, le dernier programme de stabilité a prévu une réduction nette du coût des niches de 2 Md€ par an.

- Lors de la deuxième Conférence sur le déficit le 20 mai 2010, le Président de la République a annoncé que l'objectif était de réduire ces niches d'au moins 5 Md€ dès 2011-2012.

- Compte tenu des mesures annoncées depuis lors, dans le cadre du projet de réforme des retraites (qui supprime 3,0 Md€ de niches sociales ou fiscales avec effet dès 2011), un objectif encore plus ambitieux (d'au moins 8,5 Md€ de mesures d'économie sur des dépenses fiscales ou niches sociales) semble désormais envisageable.

Cet objectif peut être atteint par deux approches, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

- une approche **« niche par niche »** : cette démarche présente l'intérêt de cibler les dispositifs considérés après analyse comme les moins efficaces en proposant leur suppression ou leur recentrage.

- une **approche « transversale » (ou « rabot »)** : cette démarche consiste à réaliser un effort "global" sur un vaste ensemble de dispositifs fiscaux dérogatoires. Cette démarche conduirait à réduire dans les mêmes proportions le coût de chacun des dispositifs concernés.

(11) En PLF 2010, le coût total des dépenses fiscale a été évalué à 74,8 Md€ et le PLFSS 2010 a chiffré le coût des niches sociales à 40,6 Md€.

L'approche « niche par niche » aborde la question de l'inefficacité de certains dispositifs. L'approche « transversale » se justifie quant à elle par la tendance récente à l'augmentation régulière du coût global des dispositifs dérogatoires et la nécessité d'y mettre un terme.

2. Deuxième pilier : évaluer l'ensemble des dispositifs dérogatoires pour éclairer les choix de politique publique

Le Gouvernement compte réformer tout dispositif dont la finalité serait en contradiction avec les objectifs de politiques publiques poursuivis par le Gouvernement ou dont l'efficacité serait contestable. En effet, le maintien de tels dispositifs irait à l'encontre d'une gestion efficace et équitable des finances publiques.

a) L'évaluation en cours de l'ensemble des dispositifs dérogatoires

Conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 30 juin 2011, un rapport évaluant l'ensemble des dispositifs dérogatoires créés avant la date de publication de la loi de programmation des finances publiques.

Le Gouvernement a d'ores et déjà débuté ce travail d'évaluation qui repose sur deux types d'approches :

- **des évaluations « sectorielles »** qui visent à donner un aperçu global des différents dispositifs fiscaux et sociaux mis en place afin de répondre à un objectif de politique publique particulier, par exemple la fiscalité de l'épargne.

- **des évaluations « ciblées » :** ces évaluations concernent les dispositifs qui ne se prêtent pas à une intégration dans une approche transversale.

Pour organiser et réaliser ces travaux, un Comité d'évaluation des dépenses fiscales a été installé le 23 juin 2010.

b) Pour les mesures nouvelles, un exercice d'évaluation ex ante est nécessaire

La démarche d'évaluation doit s'accompagner d'un travail en amont au moment de la création ou la modification d'un dispositif dérogatoire. Ainsi, une attention toute particulière sera accordée aux évaluations préalables des dispositions relatives aux niches dans le cadre de l'élaboration des PLF et PLFSS pour 2011. Elles devront justifier de manière précise la mesure nouvelle proposée, définir son objectif et analyser précisément l'articulation des modifications ou créations proposés avec les précédentes modifications subies par les dispositifs concernés.

3. Troisième pilier : mettre en place des règles de gouvernance pour ne pas reproduire l'inflation des niches

Parallèlement aux mesures de réduction et d'évaluation des niches, le Gouvernement a mis en place des mesures ayant pour but de maîtriser de façon pérenne le coût des niches.

Ainsi, dès la loi de programmation *(article 11)*, le principe du « gage » avait été posé : tout nouveau dispositif doit être compensé par une suppression ou une réduction d'un dispositif existant.

Contrairement aux crédits budgétaires, les mesures fiscales peuvent actuellement être votées, et par la suite alourdir le déficit public, dans le cadre de lois ordinaires. Cela a conduit au cours des dernières années à **un phénomène de "dispersion" : la multiplication des vecteurs législatifs pouvant créer des dépenses fiscales ou des niches sociales explique en partie leur progression au cours des dernières années.**

Ainsi, le Gouvernement proposera-t-il, dans le cadre de sa réforme de la gouvernance des finances publiques *(cf. partie II)* de **réserver respectivement aux seules lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale les dispositions fiscales et les dispositions affectant les ressources de la sécurité sociale.**

Sans attendre cette réforme constitutionnelle, **une circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 prévoit que le Gouvernement applique par anticipation ce projet de réforme dès à présent.** Ainsi, à partir de cette date :

- le Gouvernement n'insère plus de disposition fiscale ou de disposition affectant les ressources de la sécurité sociale dans les lois ordinaires ;

- pour les textes déjà déposés et les propositions de loi qui n'ont pas encore été examinés par la commission compétente de la première assemblée saisie, le Gouvernement présentera des amendements tendant à la suppression des dispositions de cette nature et opposera un avis négatif à tout amendement qui tiendrait à en introduire.

Principales orientations pour l'Etat et la sécurité sociale

Recettes et dépenses de l'Etat sur la période 2011-2013

1. L'évolution des recettes

Les incertitudes liées à la prévision des recettes fiscales sont accrues dans un cadre pluriannuel, dès lors que les aléas se cumulent sur l'ensemble de la période de projection. Ces facteurs ne jouent cependant pas tous avec la même acuité selon l'horizon envisagé.

C'est pourquoi les évaluations sont présentées sous la forme de fourchettes, d'une part, et sont établies à « législation constante », d'autre part : seules sont intégrées les mesures fiscales déjà votées (dont certaines ont des effets s'étendant sur plusieurs années), y compris les mesures relatives aux transferts ou à la rebudgétisation de certaines recettes. L'impact des réductions de dépenses fiscales présentées supra, n'est ainsi pas intégré.

L'impôt sur les sociétés est le plus volatil et le plus difficile à prévoir : d'une part, le bénéfice fiscal n'est en réalité que très faiblement corrélé aux grandeurs macroéconomiques ; d'autre part, les comportements des entreprises (notamment d'autolimitation sur les acomptes versés spontanément) ajoutés au mécanisme d'acomptes et de solde, induisent des écarts entre l'impôt dû au titre d'une année et l'impôt effectivement acquitté cette année-là.

Le coût des mesures d'ores et déjà votées est intégré aux prévisions : celui-ci représente au total + 5,0 Md€ en 2011, -0,1 Md€ en 2012 et + 1,3 Md€ en 2013. Parmi ces mesures, on peut citer l'impact positif de la réforme de la taxe professionnelle, le contrecoup de la mesure du plan de relance de remboursement anticipé du crédit impôt recherche et la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) décidée en LFI 2008.

Les prévisions d'impôt sur les sociétés (IS) sur la période intègrent le rebond attendu du bénéfice fiscal des entreprises, conséquence directe de la reprise économique. Elles supposent, pour la fourchette basse, un quasi rattrapage à horizon 2013 de la baisse du bénéfice fiscal subie en 2007 et 2008 (- 35% en cumulé sur ces deux années) : la progression cumulée du bénéfice fiscal depuis 2007 serait dans cette hypothèse de - 5 %. Dans la fourchette haute, cette progression serait de + 10%.

IS net	2011	2012	2013
Prévision : point haut	43,1	51,3	63,6
Prévision : point bas	38,1	43,6	52,0

La TVA nette est directement liée aux facteurs macroéconomiques de l'année. On observe néanmoins des variations importantes de l'élasticité apparente de la TVA au PIB. Plusieurs éléments entrent en jeu pour expliquer l'évolution de la TVA : contribution plus ou moins importante de la consommation intérieure, effet de structure de la consommation (portant de manière différenciée sur les biens taxés au taux normal et au taux réduit) et différences de comportement des entreprises (remboursement de leur crédit de TVA ou report de ce crédit sur leur déclaration de TVA ultérieure).

Les prévisions de TVA nette sur la période 2011-2013 reposent sur l'hypothèse d'une élasticité unitaire par rapport au produit intérieur brut dans la fourchette basse et une élasticité de 1,2 dans la fourchette haute, correspondant au rattrapage d'une partie du décrochage observé pendant la crise.

TVA nette	2011	2012	2013
Prévision - point haut	134,6	141,4	148,6
Prévision - point bas	131,5	137,0	142,9

Les recettes **d'impôt sur le revenu** de l'année N dépendent de la situation économique de l'année N 1. Les estimations prennent en compte les mesures déjà votées. Le coût total estimé de ces dernières (+ 0,6 Md€ en 2011, + 0,3 Md€ en 2012 et 0,5 Md€ en 2013) reste limité sur la période, du fait notamment de mesures de réduction des dépenses fiscales déjà entrées en vigueur, comme par exemple la mesure de limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu un enfant à charge pendant au moins cinq ans.

IR net	2011	2012	2013
Prévision - point haut	51,9	54,8	58,1
Prévision - point bas	51,5	53,9	56,7

La prévision de **taxe intérieure sur les produits pétroliers** est centrée autour d'un scénario de stabilité des volumes de consommation d'hydrocarbures.

TIPP	2011	2012	2013
Prévision - point haut	14,8	15,1	15,4
Prévision - point bas	14,2	13,9	13,6

Les autres recettes fiscales nettes incluent notamment les droits d'enregistrement et de mutation, l'impôt de solidarité sur la fortune et les produits du contrôle fiscal, recettes dont l'évolution est particulièrement erratique et difficilement prévisible, car susceptible d'être affectée par des recouvrements ponctuels d'un montant très important et par les fluctuations de la valeur des patrimoines liées aux mouvements des marchés d'actifs. Les remboursements et dégrèvements autres que ceux afférents à la TVA, à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu viennent en atténuation de cette ligne, notamment ceux qui portent sur les impôts locaux.

Ces prévisions tiennent compte de l'impact de la suppression de la taxe professionnelle et des autres mesures impactant les autres recettes fiscales nettes (coût en flux estimé à - 12,8 Md€ en 2011 principalement suite au contrecoup de la taxe professionnelle, + 1,2 Md€ en 2012 et + 0,0 Md€ en 2013).

Autres recettes nettes	2011	2012	2013
Prévision - point haut	18,2	17,9	18,8
Prévision - point bas	17,9	17,5	18,3

Les fourchettes de prévision prennent en compte les aléas spécifiques à chaque impôt et ne sont pas nécessairement corrélées. Cela explique que la fourchette obtenue sur le total des recettes en additionnant l'ensemble des intervalles de prévision soit relativement large. La probabilité d'une réalisation simultanée de l'ensemble des risques positifs et de l'ensemble des risques négatifs reste néanmoins faible. Le point haut, comme le point bas de cette fourchette, ont peu de chances d'être atteints dans le cadre du scénario de référence. Une variation sensible de la situation économique par rapport à ce scénario serait toutefois susceptible de déplacer cette fourchette, qui devrait alors être réactualisée.

Comme déjà indiqué supra, ces prévisions n'incluent pas de mesures nouvelles sur la période 2011-2013 qui pourraient être de nature à déplacer sensiblement la fourchette. C'est notamment le cas en ce qui concerne la réduction des niches fiscales qui n'a pas été intégrée à cette prévision tendancielle n'incluant que des mesures déjà votées.

Recettes fiscales nettes	2011	2012	2013
Prévision - point haut	262,5	280,5	304,5
Prévision - point bas	253,1	266,0	283,4

2. L'évolution des dépenses

Le budget pluriannuel 2011-2013 traduit la détermination du Gouvernement à réaliser le redressement indispensable de nos finances publiques et à respecter nos engagements européens en matière de réduction structurelle du déficit public.

Il se caractérise par l'application, sur l'ensemble de la période du budget triennal,

d'une progression à « zéro valeur » de l'ensemble des dépenses de l'Etat hors charge d'intérêt de la dette et contributions de l'Etat aux pensions des fonctionnaires. Cette règle garantit, quelle que soit l'évolution de ces deux postes de dépenses contraints, que l'ensemble des autres moyens de l'Etat (personnel, fonctionnement, interventions, investissement, transferts aux collectivités territoriales et à l'Union européenne) fera l'objet d'une réduction en termes réels.

Le « pouvoir d'achat » de l'Etat connaîtra donc une baisse sur les trois années et dès 2011, sans qu'il soit par exemple possible de recycler au profit de dépenses ordinaires une moindre progression de la charge de la dette par rapport aux estimations prévues. De la même façon, cette règle garantit que les économies dégagées grâce à la réforme des retraites sur les dépenses de pensions des fonctionnaires ne seront pas recyclées sur d'autres dispositifs et viendront réellement participer à l'effort de consolidation structurelle de nos finances publiques.

Sur la période du budget triennal, les charges d'intérêt de la dette, malgré les perspectives de réduction du déficit budgétaire, devraient augmenter en valeur de plus de 9% par an en moyenne. Cette évolution résulte d'abord d'un fort effet volume lié à l'augmentation de l'encours de dette depuis 2009. Elle s'explique également, les années suivantes, par l'augmentation prévisionnelle des taux d'intérêt, dont l'ampleur et le moment exacts restent cependant soumis à incertitudes.

Concernant les départs en retraite de fonctionnaires, ils restent très nombreux sur la période. Les dépenses de pensions resteront donc dynamiques sur les trois années de la programmation du fait des facteurs démographiques structurels et des revalorisations liées à l'inflation. Néanmoins, le budget triennal 2011-2013 intègre l'impact du projet de loi relatif à la réforme des retraites. La prise en compte de l'incidence des mesures d'âge et de l'augmentation progressive des cotisations salariales des fonctionnaires permet ainsi de limiter la progression moyenne annuelle des contributions du budget général aux dépenses de pensions à 4% en valeur, contre 5% hors réforme.

Compte tenu de ces deux éléments, la stabilisation en valeur de l'ensemble des autres dépenses de l'Etat (ce qui peut d'ailleurs signifier, pour certaines missions, une réduction en valeur, compte tenu des priorités budgétaires qu'entend se donner le Gouvernement) est une nécessité pour respecter l'engagement pris vis-à-vis de nos partenaires européens de stabiliser en volume l'ensemble des dépenses de l'Etat sur la période 2011-2013.

L'atteinte de cet objectif ambitieux est rendue possible :

- par la poursuite de la politique de diminution des effectifs de l'État, consistant à ne remplacer qu'un agent public sur deux partant à la retraite, qui se traduira par une réduction de près de 100 000 postes sur trois ans. Elle devrait permettre une évolution moyenne annuelle des dépenses de personnel légèrement inférieure au « 0 valeur », même en tenant compte d'un retour aux fonctionnaires de 50% des économies réalisées au travers des réductions d'effectifs.

Par ailleurs, l'effort sur les effectifs demandé à l'État sera étendu et généralisé à ses opérateurs *(cf. encadré supra)*, auxquels des efforts équivalents sont demandés, soit une diminution de 1,5% chaque année de leurs emplois, à l'exception du secteur prioritaire des universités et de la recherche.

- concernant les autres dépenses, par un effort collectif de baisse de 10% en moyenne des dépenses de fonctionnement

sur l'ensemble de la période, en commençant par 5% dès 2011, au sein de l'État comme de ses opérateurs ;

- par le réexamen systématique des dépenses d'intervention, qui doit également se traduire par des économies représentant environ 10% des dépenses à horizon 2013.

Ces efforts s'appuient d'une part sur les résultats des travaux conduits dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, à savoir le premier volet de la RGPP mise en application depuis le début du quinquennat et le second volet annoncé lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010, qui prévoit la mise en œuvre de réformes structurelles discutées sur chaque périmètre ministériel.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution indicative des principales composantes de la dépense de l'État sur la période du budget pluriannuel, sous une hypothèse d'inflation de 1,5% en 2011 puis 1,75% en 2012 et 2013 :

	LFI 2010*	2013	Progression moyenne annuelle 2010-2013**		
	Md€	Md€	Md€	% en valeur	% en volume
Charge de la dette	42,5	55,2	4,2	9,1%	7,5%
Pensions	35,1	39,6	1,5	4,1%	2,5%
Autres dépenses	274,8	274,8	0,0	0,0%	- 1,7%
Autres dépenses du BG (personnel et hors personnel)	*203,6*	*202,2*	*- 0,5*	*- 0,2%*	*- 1,9%*
Prélèvements sur recettes	*71,2*	*72,7*	*0,5*	*0,7%*	*- 1,0%*
PLAFOND DE DEPENSES	**352,3**	**369,6**	**5,8**	**1,6%**	**- 0,1%**

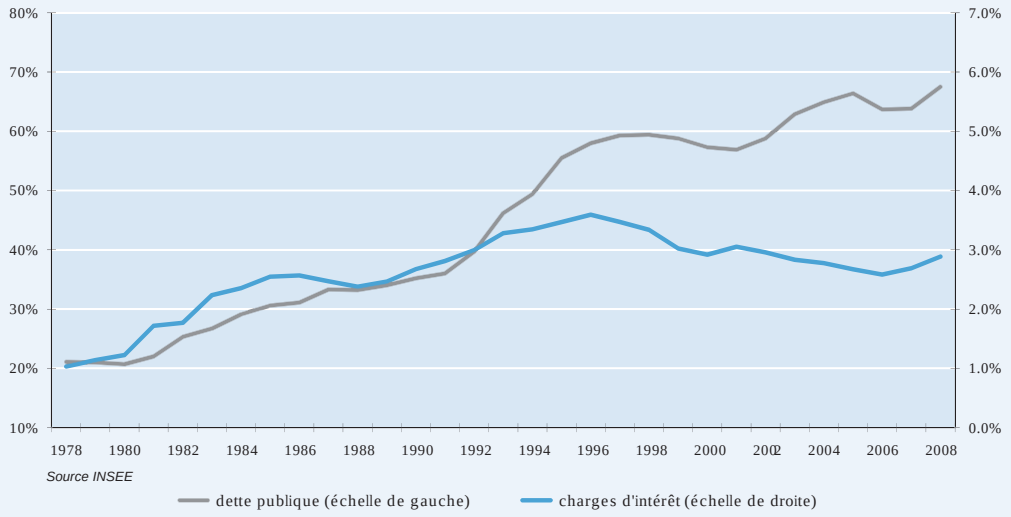
* LFI 2010 hors dépenses du budget général au titre du plan de relance (4,1 Md€), hors FCTVA au titre du plan de relance (1Md€) et hors compensation relais instituée à titre temporaire dans le cadre de la réforme de la TP (31,8 Md€).
** Il s'agit de la moyenne des progressions 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013.

Le détail des évolutions par mission, sur chacune des années du budget triennal, est précisé dans un document tiré à part remis au Parlement au plus tard le jour du débat d'orientation des finances publiques et est disponible sur le site www.performance-publique.gouv.fr.

L'évolution des charges d'intérêt de l'État au cours des dix dernières années

Malgré la très forte hausse de la dette publique au cours des trente dernières années, le poids de **la charge d'intérêt des administrations publiques n'a que peu progressé depuis 15 ans.** Après une phase d'augmentation en ligne avec le rythme de progression de la dette maastrichtienne, il a même significativement baissé entre 1996 et 2006.

Dette au sens de Maastricht et charge de la dette en part de PIB

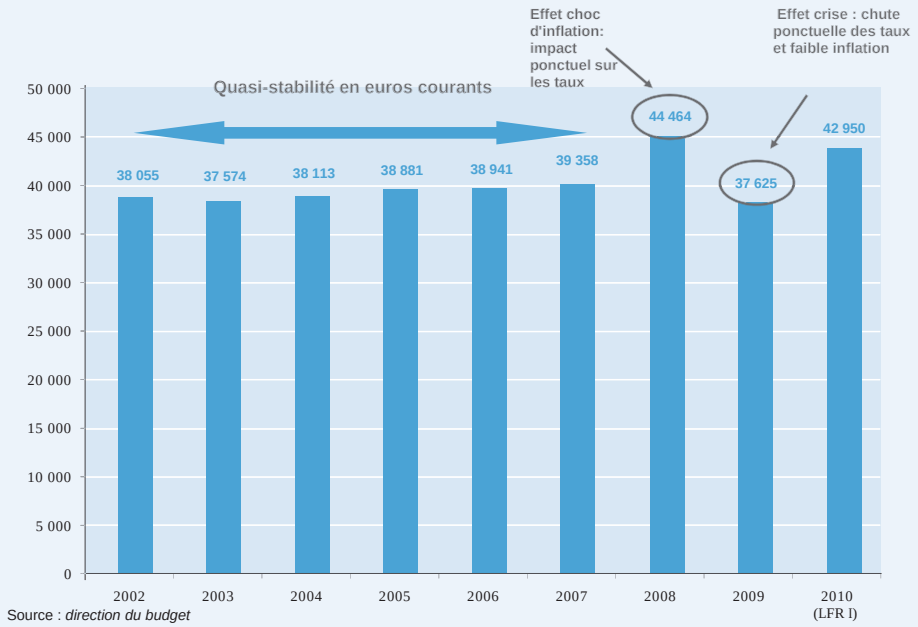


Ce paradoxe apparent est lié à la nette baisse des taux d'intérêt observée depuis 10 ans. Le reflux de l'inflation à partir du début des années 1980 a été en effet suivi d'une baisse des taux d'intérêt au niveau mondial. Cette baisse a été amplifiée, pour la France comme pour les pays de la zone euro, par la disparition des primes de risques consécutive à l'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM).

De ce fait, il est illustratif de noter que l'État, dont l'encours de dette représente plus de 78% de la dette maastrichtienne française, a connu une charge d'intérêt quasiment stable en euros courants depuis 2002, à l'exception de l'année 2008 où le choc d'inflation observé au premier semestre a engendré un effet prix important, notamment sur la charge d'indexation des titres indexés[12] (+ 3,3 Md€ par rapport à la loi de finances initiale).

En 2009, l'augmentation des volumes d'émission de titres rendue nécessaire afin de financer le déficit lié à la crise économique a certes alourdi la charge d'intérêt, mais cet effet volume a été plus que compensé par les gains tirés de l'effet de la baisse des taux d'inflation et d'intérêt. Au total, la charge de la dette de l'État s'est élevée à 37,6 Md€ en 2009, en forte diminution par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (- 5,4 Md€).

(12) Obligations assimilables du Trésor indexées sur l'indice des prix à la consommation en France (OATi) ou sur l'indice des prix de la zone euro (OAT€i).



Source : *direction du budget*

En 2010, la charge de la dette serait en baisse par rapport à l'estimation de la première loi de finances rectificative pour 2010. En effet, le maintien des taux de court terme à un niveau bas, qui s'ajoute à la révision à la baisse de l'encours des titres de court terme (BTF), devrait permettre de couvrir largement la hausse de la charge d'indexation des titres indexés ainsi que le surcoût des investissements d'avenir tel qu'évalué lors du vote de la première loi de finances rectificative pour 2010.

Pour les années 2011-2013, la charge de la dette devrait croître significativement, en raison de la combinaison d'un fort effet volume lié à l'augmentation de l'encours de dette depuis 2009 et les années suivantes, d'une augmentation des taux d'intérêt, dont l'ampleur et le moment exacts restent soumis à aléas.

Une réduction ambitieuse du déficit de la sécurité sociale

1. Engager des réformes structurelles pour permettre une progression moyenne de l'ONDAM inférieure à 3% pour les trois prochaines années.

Pour l'assurance-maladie, dans un contexte de crise et de contrainte financière extrêmement forte, il revient au Gouvernement de garantir la pérennité de ce système et sa logique de solidarité.

Aussi, lors de la 2ème conférence sur le déficit, le 20 mai 2010, a été fixé un objectif de maîtrise de la croissance des dépenses d'assurance maladie, maintenue en deçà de 3% en valeur chaque année sur la période 2010-2012 *(cf. supra)*. L'ONDAM progressera de 2,9% en 2011 puis 2,8% en 2012. Cette trajectoire est exigeante mais réaliste.

Au-delà de la poursuite de la maîtrise médicalisée des dépenses, de la baisse du prix des médicaments ou encore des contrôles et de la lutte contre la fraude, le respect de l'ONDAM requiert un renforcement de l'efficience du système de soins. Cela passe par une **meilleure synergie entre l'hôpital, l'ambulatoire et le secteur médico-social.** La création des agences régionales de santé (ARS) doit permettre de décloisonner l'offre de soins afin d'optimiser l'utilisation des ressources. Les gains d'efficience seront notamment à rechercher dans le développement de la chirurgie ambulatoire, ou encore dans la promotion d'organisations de soins au plus proche de la vie et du domicile des patients dans des champs comme la dialyse ou la chimiothérapie.

Le respect de la trajectoire implique, en outre, d'améliorer l'efficacité de la dépense et de placer l'exigence de performance au cœur du pilotage du système de soins. Ainsi, dans le **secteur hospitalier,** 150 contrats de performance seront conclus pour une durée de trois ans avec les établissements afin de renforcer la qualité du service aux patients, les conditions de travail des personnels ainsi que les résultats médico-économiques de leurs activités. Un suivi précis de ces contrats sera réalisé sur la base d'indicateurs quantifiés.

En ce qui concerne les **soins de ville,** les efforts porteront notamment sur la modernisation et la diversification des modes d'exercice des professionnels. A l'horizon de 2012, l'expérimentation des nouveaux modes de rémunération des médecins sera généralisée à l'ensemble des régions. Cela devrait favoriser la mise en place de 250 maisons de santé pluridisciplinaires qui visent à développer le regroupement et, par voie de conséquence, la concertation entre les professionnels de santé libéraux.

Afin de favoriser les bonnes pratiques et la qualité de la prise en charge, des actions seront aussi conduites pour promouvoir la diffusion et l'extension du contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI), sous réserve de résultats de l'évaluation médico-économique du dispositif, ou encore développer les référentiels sur la base des recommandations de la Haute Autorité de Santé. De même, en matière de prescription, le recours par les praticiens à des logiciels d'aide à la prescription devra être développé.

Dans le champ **médico-social,** les priorités demeurent le plan Alzheimer, la médicalisation des places en établissements d'hébergement pour personnes âgées et dépendantes (EHPAD), ainsi que les structures d'accueil des personnes handicapées. En 2010, l'effort que la Nation a consenti pour les personnes âgées est important avec une progression de plus de 10% votée en LFSS. Cette évolution permet de poursuivre les plans de

création de places ainsi que la médicalisation du secteur.

Il convient d'optimiser la dépense en améliorant la gouvernance du secteur et en favorisant l'efficience dans les modes de gestion des établissements et services. Dans le prolongement du rapport d'inspections sur la consommation des crédits soumis à l'objectif global de dépense (OGD) (IGAS/IGF), un dispositif de pilotage et de suivi de l'allocation des ressources et de l'exécution de la dépense sera mis en place en 2010. Par ailleurs, le Gouvernement va promouvoir une politique de gestion du risque destinée à garantir la qualité et l'efficience de la prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées.

2. Garantir la soutenabilité du régime de retraite par répartition, dans le respect des principes de solidarité et d'équité sociale.

La branche vieillesse du régime général connaît depuis 2005 un déficit croissant. Au-delà du seul régime général, l'ensemble des régimes obligatoires de base présentent une situation financière dégradée.

Face au constat d'une dégradation plus rapide qu'anticipé des comptes de la branche vieillesse, le Gouvernement a fait le choix de lancer dès 2010 un « rendez-vous retraites ». Après une phase de concertation approfondie avec les partenaires sociaux, la réforme devrait être votée à l'automne et mise en œuvre dès 2011.

Les mesures retenues dans l'avant projet de loi doivent permettre un retour à l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2018. En adoptant cette cible de moyen terme, le Gouvernement traduit concrètement sa volonté de ne mettre en œuvre que très progressivement les changements de paramètres, et ce pour ne pas perturber les projets de vie des Français aujourd'hui proches de la retraite.

Afin de tenir cet objectif de retour à l'équilibre financier en 2018, il est nécessaire d'augmenter la durée d'activité. Ainsi et comme le prévoyait déjà la réforme de 2003, la durée de cotisation sera augmentée en fonction de l'espérance de vie jusqu'en 2020. Ce choix ne suffit cependant pas à garantir la pérennité financière du système de retraites par répartition, sauf à porter cette durée à des niveaux difficilement acceptables. Au regard de ce constat, le Gouvernement a donc choisi de porter l'âge légal de la retraite à 62 ans d'ici 2018, par une augmentation, là aussi progressive, de ce seuil de quatre mois chaque année à partir de la génération 1951. Ce sont près de 20 Md€ qui pourront ainsi être économisés sur la période 2011-2020. Cette démarche s'inscrit d'ailleurs dans une dynamique plus globale à l'échelle européenne.

Le report de l'âge légal aura aussi pour effet d'améliorer le taux d'emploi des seniors, qui en France est, après 60 ans, très inférieur à la moyenne européenne. Le Gouvernement s'attachera à conforter cet effet par un effort supplémentaire en faveur des seniors, des progrès significatifs restant à accomplir en ce domaine. Deux outils seront mobilisés en ce sens : d'une part, l'aide à l'embauche pendant un an pour le recrutement de seniors demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et, d'autre part, le renforcement du tutorat entre les seniors et les jeunes.

Le Gouvernement souhaite que les mesures prises en faveur de l'allongement de la durée d'activité soient répartis de manière équitable. Pour respecter cette exigence structurante, un effort financier important sera réalisé pour le dispositif « carrières longues », dispositif important mis en place lors de la réforme de 2003. Cela permettra ainsi aux salariés qui ont commencé à travailler avant 18 ans, sous

réserve de respecter les exigences en matière de durée de cotisation, de partir à la retraite entre 58 et 60 ans. En outre, le Gouvernement a veillé à ce que la pénibilité soit prise en compte dans la réforme, tant sur le plan de la prévention que de la reconnaissance de l'usure professionnelle. La branche accidents du travail - maladies professionnelles, exclusivement financée par des cotisations employeurs, prendra en charge le coût de ce dispositif sur la pénibilité par le versement d'une contribution aux régimes de retraite, à due proportion des dépenses supplémentaires engagées pour les départs anticipés.

Le projet de loi contient des dispositions qui renforcent le rapprochement des règles applicables aux fonctionnaires de celles applicables aux salariés du secteur privé. Les fonctionnaires seront concernés par l'augmentation de l'âge légal de départ en retraite, augmentation qui affectera également les agents classés en catégorie active et qui bénéficient de ce fait d'un départ anticipé. Les limites d'âge seront également modifiées. Les militaires verront leur durée de service nécessaire pour l'ouverture du droit au départ à retraite augmenter du même quantum que l'âge légal des civils.

Au-delà, trois autres évolutions sont envisagées :

- le taux de cotisation des fonctionnaires pour la retraite, aujourd'hui de 7,85%, sera porté à un niveau comparable à celui en vigueur pour les salariés du secteur privé (10,55% en dessous du plafond de la sécurité sociale). Cette évolution sera progressive puisque la hausse du taux de retenue pour pension sera étalée sur 10 ans.

- le dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les fonctionnaires parents de trois enfants ayant accompli 15 ans de service sera fermé à compter de 2012 pour les nouveaux agents. Les fonctionnaires en poste à cette date, en poste depuis 15 ans et déjà parents de trois enfants, pourront continuer de bénéficier de ce dispositif.

- le minimum garanti, qui est dans la fonction publique l'équivalent, sur le plan du principe, du minimum contributif en vigueur dans le régime général, sera désormais soumis à la même condition de durée d'activité que le minimum contributif.

Par ailleurs, le maintien et l'élargissement du dispositif de départ pour carrière longue concernera également les fonctionnaires, qui comptent dans leurs rangs des agents qui ont commencé à travailler très jeunes.

L'ensemble de ces mesures a vocation à s'appliquer aux deux régimes de retraite du champ de la fonction publique : le régime de l'Etat ainsi que le régime de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Ces mesures, ainsi que celles de portée transversale comme la hausse de l'âge légal de départ en retraite, seront en tant que de besoin déclinées pour les régimes spéciaux, en respectant le décalage dans le temps introduit par la réforme de 2008, intervenue pour ces régimes 5 ans après la réforme de 2003 appliquée aux fonctionnaires.

La soutenabilité du système de retraite sera garantie par un bouclage financier respectueux des exigences d'équité et d'efficacité. Les mesures d'âge permettront de combler environ la moitié du déficit à l'horizon 2018. Le retour à l'équilibre des comptes requiert également des mesures de recettes supplémentaires. Le Gouvernement écarte des solutions telles que la hausse généralisée des cotisations sociales ou la baisse des pensions, qui auraient pour conséquence une réduction du niveau de vie des ménages et un affaiblissement de la croissance. Ce sont des

mesures ciblées qui sont retenues, pour un montant total de 3,7 Md€ dès 2011. Elles seront centrées sur les hauts revenus et les revenus du capital, les stock-options et les retraites chapeaux, pour 1,5 Md€ au total. Le travail sur les niches sociales permettra de concourir à un retour à l'équilibre des régimes à l'horizon 2018, en particulier la réforme du calcul des allègements généraux de charges patronales sur une base annuelle dont le rendement atteindra près de 2 Md€, auxquels s'ajouteront 0,2 Md€ liés à la suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société mère de ses filiales. Par ailleurs, compte tenu des hypothèses du COR sur le chômage, un surcroît de cotisations sera obtenu par le basculement des cotisations d'assurance chômage vers la branche vieillesse. Ce basculement est très prudent puisqu'il représente moins de 3% du bouclage global de la réforme à l'horizon 2018.

Le Gouvernement a fait le choix d'une réforme à la fois juste et responsable. Dans l'attente que ces mesures produisent leur plein effet sur les comptes de la branche vieillesse, il est prévu de transférer à la Caisse d'amortissement de la dette sociale les déficits cumulés sur la période 2011-2018, qui seront amortis grâce à la mobilisation des actifs et des ressources du Fonds de réserve des retraites.

Le projet de réforme des retraites permettra de réduire le déficit public d'environ 0,5 point de PIB en 2013 et d'environ 1,2 point de PIB en 2020. Cela conduira à une réduction de la dette brute de près de 10 points de PIB en 2020.

3. Favoriser le retour à l'emploi, en particulier des femmes, en assurant un accès effectif aux modes de garde.

La crise économique et financière a eu pour effet de dégrader les comptes de la branche famille sur la période 2009-2010, alors que ceux-ci étaient proches de l'équilibre en 2007 et en 2008. Compte tenu de ce constat, le Gouvernement souhaite retenir un objectif de retour progressif à l'équilibre.

Par ailleurs, le Gouvernement s'attachera en priorité à favoriser le retour à l'emploi des femmes et à développer les outils favorables à la conciliation de la vie familiale et professionnelle, ainsi que le prévoit la convention d'objectif et de gestion conclue entre l'Etat et la branche famille pour la période 2008-2012.

Parmi les chantiers qui doivent permettre d'atteindre ces objectifs, l'offre d'accueil des jeunes enfants et l'amélioration de l'information des familles comptent parmi les axes de travail du Gouvernement.

Le bilan 2009 est positif. Ainsi, en matière d'accueil collectif, les estimations indiquent que 13 000 places ont été créées l'an passé. Il s'agit là d'un résultat très satisfaisant, compte tenu du contexte économique difficile. Il convient cependant de poursuivre les efforts engagés. Les possibilités d'accueil individuel chez les assistants maternels seront également augmentées : Afin de garantir un mode de garde effectif pour les enfants de moins de 3 ans, il est aussi important de veiller au rapprochement de l'offre et de la demande. Le développement et l'enrichissement du site *www.mon-enfant.fr* permettent d'associer CAF et conseils généraux dans ce même objectif.

D'autres chantiers sont aussi de nature à adapter la politique familiale aux objectifs d'accès à l'emploi et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Des réflexions sont notamment en cours sur les moyens de favoriser le retour à l'emploi après une cessation d'activité pour élever un enfant en bas âge.

4. Poursuivre les efforts engagés dans le champ de la lutte contre la fraude afin de préserver la confiance dans notre système de sécurité sociale et de sécuriser ses ressources.

Lutter contre la fraude constitue un objectif structurant des politiques sociales et un axe fort de la stratégie du Gouvernement. Cela est impératif pour sécuriser les recettes de la sécurité sociale, et ce d'autant plus en période de déficits publics importants. C'est aussi nécessaire pour des raisons de justice sociale : il ne peut être toléré que des abus fragilisent la solidarité nationale et portent atteinte à la confiance des citoyens dans l'équité de notre modèle.

Cette exigence doit être partagée par l'ensemble des acteurs. C'est ainsi que les enjeux relatifs à la lutte contre la fraude trouvent désormais et systématiquement une déclinaison opérationnelle dans les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

Des progrès significatifs ont été réalisés depuis 2006 pour adapter le cadre législatif et réglementaire en faveur de l'amélioration des échanges d'informations entre les organismes, du renforcement des pouvoirs des agents en charge du contrôle et du durcissement des sanctions applicables.

Ces évolutions ont des traductions très concrètes. Ainsi, depuis 2006, les contrôles ont permis de détecter près de 1,3 Md€ de fraudes. De la même façon, les sanctions prononcées par les organismes de sécurité sociale sont en augmentation : le montant des redressements pour travail dissimulé a progressé de 20% en 2009 par rapport à 2008.

Ces efforts seront poursuivis sur les années à venir. Il convient notamment de donner la priorité à la mise en œuvre et à l'évaluation du nombre important de mesures prises par les dernières lois de financement de la sécurité sociale dans le champ de lutte contre la fraude. En particulier, les échanges entre organismes de sécurité sociale vont être facilités dès 2010 par la mise en place effective du Répertoire national commun de protection sociale (RNCPS), prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

I M P R I M E R I E N A T I O N A L E

Impression d'après textes fournis

105545 – Juillet 2010