

**Rapport du Conseil d'orientation
des finances publiques**

Janvier 2007

Introduction

Les finances publiques sont au cœur de notre démocratie et de notre vie politique. De notre démocratie, car c'est pour contrôler l'utilisation de l'argent public que des parlements ont vu le jour et que le principe de représentation nationale s'est imposé. De notre vie politique, car les recettes publiques et les dépenses publiques, qui financent les services publics, les transferts aux ménages et aux entreprises, les infrastructures, constituent des instruments de premier plan aux mains des dirigeants pour mettre en œuvre leurs objectifs économiques et sociaux.

Comment alors imaginer établir un diagnostic et formuler des propositions qui transcendent les clivages, qu'ils soient entre partis politiques ou entre institutions (Etat-collectivités locales par exemple), qui plus est à l'orée de rendez-vous électoraux importants pour notre pays ? Le rapport de la commission – transpartisane et diverse – présidée par Michel Pébereau sur la dette publique a commencé à répondre à la question : parce que l'état de nos finances publiques, en particulier le niveau élevé de notre dette nous l'impose.

A l'heure où la procédure pour déficit public excessif à l'encontre de la France vient d'être abrogée, ce dont il faut se réjouir, le Conseil d'orientation des finances publiques a souhaité consacrer son premier rapport annuel à la question de l'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques et de leur soutenabilité. Le retour du déficit sous le seuil des 3 points de PIB est un bon début, mais il ne faut pas s'arrêter là dans l'assainissement de nos finances publiques, compte tenu du défi du choc démographique qui attend notre pays. Le vieillissement n'est certes pas le seul phénomène qui risque d'impacter les finances publiques à l'avenir. Mais il est le plus certain. Il est également celui qui pose directement la question du risque d'injustice envers certaines générations. A ce titre, il doit nous réunir dans la recherche d'une stratégie qui s'inscrive dans le long terme et qui soit juste.

C'est pourquoi ce rapport repose sur trois choix structurants :

1. nous avons résolument choisi de ne pas chercher à incriminer tel ou tel acteur des finances publiques. Notre responsabilité en la matière est collective, et nous devons tous – Etat, organismes de sécurité sociale, collectivités locales, responsables politiques – nous sentir comptables du passé et responsables de l'avenir.

2. nous n'avons pas cherché à noircir le tableau. Nous avons retenu des hypothèses externes (celles de la Commission européenne), pour ne pas entrer dans le débat des hypothèses qui doivent nécessairement être formulées pour des projections de long

terme. Toutes les études disponibles, si elles peuvent différer sur les hypothèses, concluent que le statu quo n'est pas une option soutenable.

3. nous avons cherché à identifier les enjeux et à formuler les propositions en dehors des choix politiques. La marge du politique en matière de politique fiscale et d'allocation des ressources est immense. Mais elle doit s'inscrire dans des choix qui n'hypothèquent pas l'avenir. C'est pourquoi nous avons concentré nos propositions sur les sujets de gouvernance. Car nous sommes convaincus que c'est en adoptant des objectifs partagés en la matière, et en disposant des meilleurs outils de pilotage et de compte-rendu que les gouvernements successifs pourront, comme c'est le cas dans d'autres pays, conduire leurs politiques sans en reporter la charge sur les générations jeunes ou futures.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| Introduction..... | 1 |
| I. L'importance de la dette accumulée depuis 30 ans et les perspectives liées au vieillissement nécessitent une nouvelle ambition pour nos finances publiques | 5 |
| A. Les jeunes générations héritent d'une dette très supérieure à celle de leurs aînés..... | 5 |
| B. La nouvelle et les futures générations devront en outre financer des dépenses supplémentaires liées au vieillissement de la population..... | 8 |
| C. D'importants ajustements sont à présent nécessaires pour préparer les administrations publiques au choc du vieillissement..... | 11 |
| D. Le redressement des comptes publics depuis 2004 et la dynamique impulsée à la suite du rapport Pébereau vont dans le bon sens mais ne dispensent pas de poursuivre l'effort d'assainissement à l'horizon 2010..... | 12 |
| II. Dès maintenant, nous devons préparer nos finances publiques aux défis de l'avenir | 15 |
| A. Ne pas prendre en compte dès maintenant dans nos décisions budgétaires le futur choc démographique serait particulièrement injuste vis-à-vis des générations jeunes et futures..... | 15 |
| 1. Accroître la dette pour les futures dépenses liées au vieillissement n'est pas concevable..... | 16 |
| 2. Augmenter les impôts pour financer les dépenses supplémentaires liées au vieillissement poserait un problème de compétitivité et d'équité intergénérationnelle..... | 17 |
| 3. Effectuer des coupes budgétaires non planifiées les dépenses supplémentaires liées au vieillissement pénaliserait également les générations jeunes et futures..... | 19 |
| B. Pour éviter les scénarios « catastrophe », il nous faut anticiper et réformer..... | 22 |
| 1. L'impact positif des réformes structurelles..... | 22 |
| 2. Réduire le déficit dès maintenant..... | 23 |
| C. En tout état de cause, l'efficience de la dépense publique doit être une priorité..... | 24 |
| 1. L'appareil productif : la recherche de gains de productivité..... | 25 |
| 2. Les transferts aux ménages et à d'autres agents économiques..... | 28 |
| 3. Les investissements..... | 28 |
| III. Des règles de gouvernance des finances publiques pour nous conduire sur un chemin vertueux..... | 31 |

| | | |
|-----|---|----|
| A. | Concilier soutenabilité et préservation de marges de manœuvre pour financer des dépenses d'avenir. | 31 |
| B. | La gestion de nos finances publiques s'insère actuellement dans un ensemble de règles et la gouvernance du système a été améliorée au cours des années récentes | 33 |
| 1. | Sur l'ensemble des administrations publiques : le pacte de stabilité et de croissance | 33 |
| 2. | Sur l'Etat : une déconnexion des dépenses et des recettes afin d'éviter les politiques procycliques en haut de cycle..... | 33 |
| 3. | Sur la sécurité sociale : les objectifs ont été rendus plus transparents et sécurisés | 34 |
| 4. | Enfin, les finances locales sont encadrées par une règle d'or | 35 |
| C. | Propositions d'amélioration de règles internes existantes et de nouvelles règles afin d'atteindre nos objectifs. | 35 |
| 1. | Sur l'ensemble des administrations publiques | 36 |
| 2. | Sur l'Etat | 38 |
| 3. | Sur la sécurité sociale..... | 40 |
| 4. | Sur les collectivités locales | 44 |
| IV. | Conclusion | 47 |
| | Annexe 1 : Impact du vieillissement sur les dépenses publiques..... | 48 |
| | Annexe 2 : La notion de soutenabilité des finances publiques..... | 54 |

I. L'importance de la dette accumulée depuis 30 ans et les perspectives liées au vieillissement nécessitent une nouvelle ambition pour nos finances publiques

La situation de nos finances publiques est préoccupante à plusieurs égards :

- Notre pays a connu une augmentation continue du poids des dépenses publiques depuis 25 ans, dont une part du financement a été transférée aux générations suivantes, par un recours massif à l'endettement. Cette dynamique ne peut être prolongée de façon durable, et pose un problème d'équité intergénérationnelle.
- Cette situation est d'autant plus inquiétante que de nouvelles dépenses pèseront spontanément sur nos finances publiques du fait du vieillissement de la population à structure de dépenses inchangée.

D'après les chiffrages de la Commission européenne, nous ne sommes pas mieux préparés que la moyenne des pays de l'Union européenne au choc démographique, alors même qu'il est relativement moins lourd pour nous.

La commission présidée par Michel Pébereau a permis de mettre ce sujet dans le débat public. Le programme de stabilité présenté par le gouvernement à Bruxelles prend en compte ces éléments.

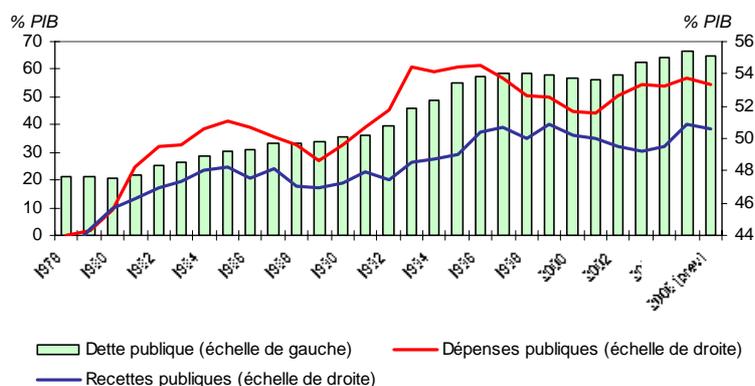
A. Les jeunes générations héritent d'une dette très supérieure à celle de leurs aînés

Le poids de l'endettement public dans le revenu national a plus que triplé depuis 1978. La dette publique est en effet passée, en points de PIB, de 21,0 points de PIB en 1978 à 64,6 points en 2006¹. Cette augmentation a été forte durant les années de

¹ Chiffre encore provisoire, source : projet de loi de finances 2007

mauvaise conjoncture (un tiers de l'augmentation de la dette publique sur la période est imputable aux retournements conjoncturels des années 1991-1993 et 2001-2003), alors que les périodes de plus forte croissance n'ont pas été mises à profit pour la faire reculer sensiblement.

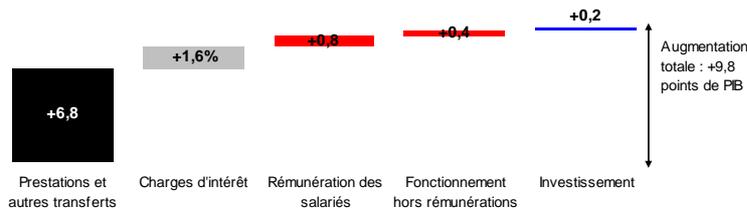
Cette explosion de la dette s'explique par une croissance des dépenses publiques (+9,8 points de PIB entre 1978 et 2005) plus rapide que celle des recettes (+8,2 points).



Graphique 1 : Evolution de la dette, des dépenses et des recettes publiques depuis 1978², en points de PIB – source : INSEE.

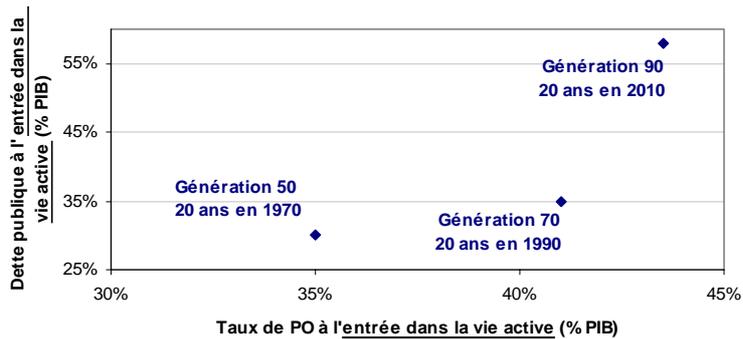
Cette croissance importante de la dépense publique s'explique aux deux tiers par une augmentation des prestations sociales et transferts. Les dépenses d'investissement, en part de PIB, n'ont quasiment pas augmenté. Ainsi, **l'augmentation de la dépense publique a financé des dépenses courantes davantage que des dépenses d'investissement, préparant l'avenir.**

² Les données de comptabilité nationale sont disponibles à partir de 1978, ce qui explique que l'analyse débute à cette date.



Graphique 2 : Contribution des différentes dépenses à l'augmentation de la dépense publique entre 1978 et 2005 – source : INSEE.

Cette augmentation de la dette publique, qui revient à transférer aux générations futures le financement de dépenses d'une autre génération pose un problème d'équité intergénérationnelle. Le graphique ci-après montre que la génération 1950 a hérité d'une dette moins importante et a été moins taxée à son entrée dans la vie active que la génération 1970, qui a elle-même été privilégiée au regard de ces critères par rapport à la génération 1990. Au total, la génération 1990 héritera à son entrée dans la vie active d'une dette deux fois plus importante que celle de ses grand-parents. Toutefois, lorsqu'on prend en compte, dans le bilan générationnel, la santé et l'éducation, qui augmentent la productivité et les revenus, les générations présentes et futures bénéficient d'une situation relativement améliorée par rapport aux générations passées.



Graphique 3 : Taux de prélèvement obligatoire (PO) et dette publique à l'entrée dans la vie active, en points de PIB– source : INSEE et dernier programme de stabilité pour les données de la génération 90

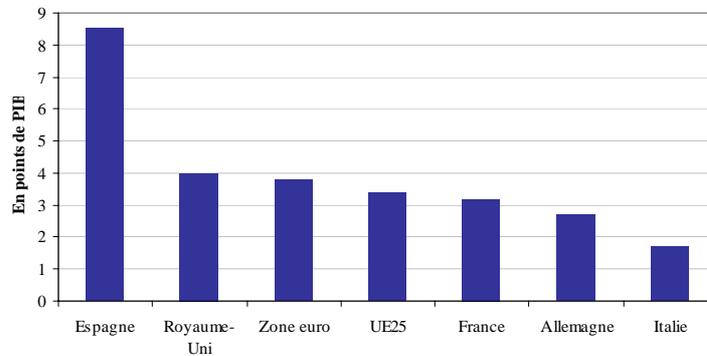
Lecture du graphique :

En abscisse figure le taux de PO à l'entrée dans la vie active; en ordonnée, la dette à l'entrée dans la vie active. Donc plus une génération est située en haut et à droite du graphique, moins sa situation est bonne. La génération 50 est la génération des personnes nées en 1950.

B. La nouvelle et les futures générations devront en outre financer des dépenses supplémentaires liées au vieillissement de la population

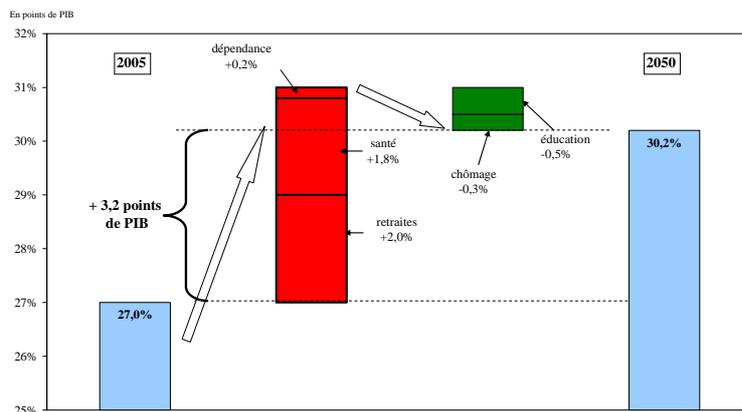
La situation actuelle de nos finances publiques est donc dégradée alors qu'un nouveau défi les attend : celui du vieillissement de la population. Les dernières projections démographiques de l'INSEE, publiées en juillet 2006, font état, d'ici à 2050, d'une vive progression de la part des plus de 60 ans dans la population totale, passant d'un cinquième de la population en 2005 à près d'un tiers en 2050.

La Commission européenne s'est livrée à un exercice de chiffrage du coût des dépenses supplémentaires liées au vieillissement à horizon 2050 pour l'ensemble des pays de l'Union européenne. Au total, **ces dépenses devraient augmenter de 3,2 points de PIB à horizon 2050, ce qui place la France dans la moyenne européenne.**



Graphique 4 : Surcroît des dépenses publiques dues au vieillissement de la population à horizon 2050 – source : Commission européenne

S'agissant de la situation française, la décomposition de la surcharge par type de dépense publique est la suivante. Seules les dépenses impactées d'une manière ou d'une autre par l'évolution démographique sont ici prises en compte :



Graphique 5 : Projection de dépenses liées au vieillissement à horizon 2050 – source : Commission européenne

Dans le pire des scénarios, c'est même un surcoût supplémentaire de plus de sept points qui pourrait être constaté (cf. encadré). De telles projections sont évidemment entourées d'une part d'incertitude importante, liées à la démographie, l'environnement macroéconomique et aux comportements. Mais au final, elles font consensus sur un point : le vieillissement de la population va engendrer des dépenses supplémentaires importantes, et il ne faut pas compter sur la diminution du chômage, ou la baisse des dépenses d'éducation, pour en absorber le coût. Par conséquent, **ces projections montrent la nécessité d'agir au plus vite pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques.**

Les projections de très long terme de dépenses liées au vieillissement

Les projections de dépenses liées au vieillissement de la Commission européenne ont l'avantage d'être les seules projections à prendre en compte, dans un cadre macroéconomique unifié l'ensemble des dépenses supplémentaires liées au vieillissement. D'autres évaluations existent (COR, OCDE) et fournissent des résultats moins favorables (cf. annexe 1 pour une présentation plus détaillée) :

- **les dépenses de retraite** : de façon mécanique, du fait d'un plus grand nombre de retraités, les dépenses de pensions devraient augmenter à horizon 2050. La Commission européenne chiffre ce surcoût à deux points de PIB comme le Conseil d'orientation des retraites (COR) dans ses nouvelles projections de 2007.
- **les dépenses de santé** : du fait du coût des progrès techniques, de la demande croissante en dépenses de santé de l'ensemble de la population et d'une population de plus en plus âgée, particulièrement consommatrice en soins. D'après la Commission européenne, qui prend principalement en compte l'effet du vieillissement, l'accroissement des dépenses de santé à horizon 2050 serait de 1,8 point de PIB. Avec un jeu d'hypothèses sur la dynamique des coûts, l'OCDE estime entre 1,7 et 3,6 points de PIB le surcroît de dépenses de santé à l'horizon 2050.
- **les dépenses liées à la prise en charge de la dépendance** devraient augmenter du fait de l'allongement de l'espérance de vie et d'une population âgée de plus en plus nombreuse. Les chiffrages de la Commission européenne font état d'un surcoût de 0,2 point de PIB, tandis que l'OCDE l'estime dans une fourchette de 1,0 à 1,7 point de PIB.
- **les dépenses liées à l'emploi** (ex. indemnisation des chômeurs) devraient elles être réduites de 0,3 point d'après la Commission européenne, sous l'hypothèse d'un retour au chômage structurel, évalué par elle à 7%. Il s'agit uniquement d'une hypothèse de projection, sachant qu'en tout état de cause, il n'y a pas de corrélation mécanique entre emploi et vieillissement.
- Enfin, **les dépenses d'éducation** devraient diminuer de 0,5 point de PIB à horizon 2050 d'après la Commission européenne. Cette projection repose sur l'hypothèse que le nombre d'élèves par professeur reste constant, ce qui n'a pas été avéré sur la période récente.

C. D'importants ajustements sont à présent nécessaires pour préparer les administrations publiques au choc du vieillissement

Les surcoûts du vieillissement, conjugués à notre situation de finances publiques initiale dégradée, posent la question de la capacité des administrations publiques à honorer leurs engagements futurs (dette, retraites, etc.). La notion de **soutenabilité** des finances publiques s'intéresse à la capacité d'un Etat de rester solvable, c'est-à-dire de conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements. Mais qu'est-ce que la solvabilité d'un Etat ? Une interprétation standard, retenue par la Commission européenne, est que les surplus budgétaires de demain doivent permettre de financer l'endettement d'aujourd'hui.

A partir de cette définition, la Commission européenne quantifie le caractère plus ou moins soutenable des finances publiques d'un Etat : l'indicateur *tax gap* (« écart de financement actualisé ») mesure l'effort de solde primaire, immédiat et pérenne nécessaire pour garantir que les surplus de demain financent la dette d'aujourd'hui. (cf. annexe 2 pour plus de détails).

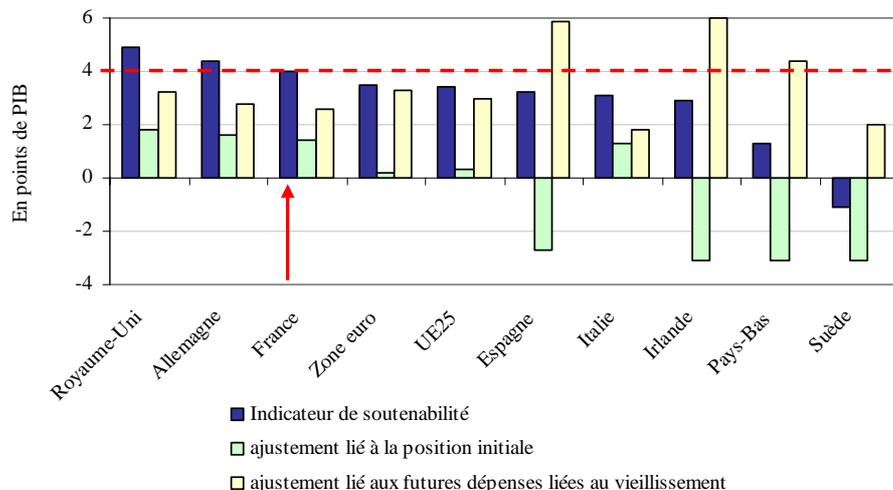
La mesure de cet indicateur montre qu'en 2005, l'écart de financement s'élevait pour la France à 4 points de PIB. Cet écart de financement peut en outre se décomposer selon deux composantes : la part de l'ajustement à entreprendre due à la situation initiale des finances publiques³, et celle due aux futures dépenses liées au vieillissement.

Le graphique ci-après montre que :

- **La situation de la France est moins soutenable que la moyenne des autres pays de la zone euro.** Ceci est dû à notre situation initiale dégradée, les futures dépenses liées au vieillissement étant moins importantes que dans d'autres pays, du fait de notre démographie relativement favorable.
- Certains pays dégagent des excédents qui vont leur permettre d'absorber une partie des surcoûts liés au vieillissement : c'est le cas de l'Espagne, de l'Irlande, des Pays-Bas et de la Suède.
- La Suède est en situation d'absorber entièrement les futures dépenses liées au vieillissement : aucun ajustement supplémentaire ne sera nécessaire, un

³ En effet, avant même l'impact du vieillissement sur les finances publiques, une situation budgétaire dégradée génère un effet « boule de neige » sur la charge d'intérêt qui conduit à des trajectoires explosives de dette publique

peu de marge est même disponible. C'est aussi le cas du Danemark et de la Finlande.



Graphique 7 : Indicateur de soutenabilité - source : Commission européenne

Lecture du graphique :

Plus la barre bleue est grande, moins la situation est soutenable. Cette barre se décompose en une barre jaune, liée au vieillissement, et une barre verte, liée à la position initiale. Les pays ayant une barre bleue négative sont déjà en mesure de faire face au choc démographique, sans ajustement budgétaire supplémentaire. Les pays ayant une barre verte négative ont une position budgétaire aujourd'hui qui leur permet d'ores et déjà d'absorber une partie des coûts supplémentaires liés au vieillissement (ou l'intégralité quand la barre bleue est en outre négative).

D. Le redressement des comptes publics depuis 2004 et la dynamique impulsée à la suite du rapport Pébereau vont dans le bon sens mais ne dispensent pas de poursuivre l'effort d'assainissement à l'horizon 2010

Après avoir atteint 4,2% en 2003, le retour du déficit public sous les 3% du PIB en 2005 et la sortie de notre pays de la procédure pour déficit excessif officialisée fin janvier, constitue la première étape du nécessaire assainissement des comptes publics. Mais c'est bien la dynamique autour du rapport Pébereau, élaboré par une commission diverse et transparente et remis au gouvernement en décembre 2005, qui a permis d'établir un consensus sur la nécessité de redresser nos finances publiques.

Il a en effet conduit le gouvernement à réunir la première Conférence nationale des finances publiques le 11 janvier 2006, devant laquelle le Premier ministre a présenté un programme de stabilité 2007-2009 plus exigeant que la programmation annexée à la loi de finances pour 2006. Lors du débat d'orientation budgétaire qui a suivi, et lors duquel les discussions sur les perspectives du budget de l'Etat et celles sur les budgets de la sécurité sociale ont été utilement fusionnées, le gouvernement a présenté au Parlement un engagement de désendettement, en ligne avec le programme de stabilité, prévoyant de ramener les comptes publics à l'équilibre et l'endettement sous 60% du PIB en 2010 .

L'exécution des comptes publics en 2006 et le budget 2007 en tirent les premiers fruits :

- l'an dernier, le solde stabilisant la dette en part de PIB a été atteint et le solde du budget de l'Etat, au plus bas depuis 14 ans en point de PIB, affiche un excédent primaire, ce qui signifie que le déficit est inférieur aux charges d'intérêts de la dette ;
- la dette négociable de l'Etat a diminué en valeur de 760 millions d'euros et la dette globale des administrations publiques devrait être réduite de 2 points de PIB supplémentaires ;
- enfin, le Gouvernement a proposé pour 2007 des comptes publics dont le déficit reviendrait à 2,5% du PIB et une dette de nouveau en baisse de 1 point de PIB.

Au total, grâce à ces efforts budgétaires, notre indicateur de soutenabilité serait réduit de 4,0 points de PIB en 2005 à 3,3 points de PIB en 2007.

De ce fait, le dernier programme de stabilité, transmis à Bruxelles en décembre 2006, présente une stratégie d'amélioration budgétaire qui permettrait de faire face aux dépenses de long terme, comme l'indique le tableau ci-dessous, (qui figure dans le programme transmis à Bruxelles) :

| | Indicateur de soutenabilité | dont impact de la position initiale | dont impact du vieillissement |
|--|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Evaluation Commission pour année initiale l'année 2005 | 4,0 | 1,4 | 2,6 |
| Actualisation avec pour année de départ 2007 | 3,3 | 0,7 | 2,6 |
| Actualisation avec pour année de départ 2010 | 0,9 | -1,7 | 2,6 |

Tableau : Impact de la politique du gouvernement sur la soutenabilité des finances publiques

En outre, il a été présenté à l'ensemble des acteurs des finances publiques et au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire avant sa transmission à la Commission européenne, ce qui témoigne d'une meilleure appropriation nationale de l'importance du redressement des finances publiques. Ce programme prévoit un retour progressif des comptes publics à l'équilibre, qui conduirait à une dette inférieure à 60% du PIB en 2010. Cette stratégie de désendettement permettrait de « provisionner » les 2/3 de la dérive projetée du fait du vieillissement telle qu'estimée par la Commission grâce à la réduction de l'impact de la position initiale sur l'indicateur de soutenabilité présenté *supra* (cf. tableau ci-dessus).

II. Dès maintenant, nous devons préparer nos finances publiques aux défis de l'avenir

Comment faire face au choc démographique ?

Ne pas prendre en compte dès maintenant dans nos décisions budgétaires le futur choc démographique serait particulièrement injuste vis-à-vis des générations jeunes et futures. En effet, financer au jour le jour des dépenses supplémentaires, par endettement, hausse des prélèvements obligatoires ou diminution des autres dépenses, ferait porter le poids de ces dépenses sur les générations jeunes et futures.

Pour faire face au choc démographique, il convient donc d'anticiper.

- En réformant, afin de limiter le poids des dépenses liées au vieillissement, et ainsi limiter l'ajustement budgétaire à entreprendre.
- En réduisant au plus vite notre déficit, dans un souci d'équité intergénérationnelle, mais aussi d'efficacité, car tout ajustement budgétaire porte d'autant plus ses fruits qu'il est entrepris tôt.

A. Ne pas prendre en compte dès maintenant dans nos décisions budgétaires le futur choc démographique serait particulièrement injuste vis-à-vis des générations jeunes et futures

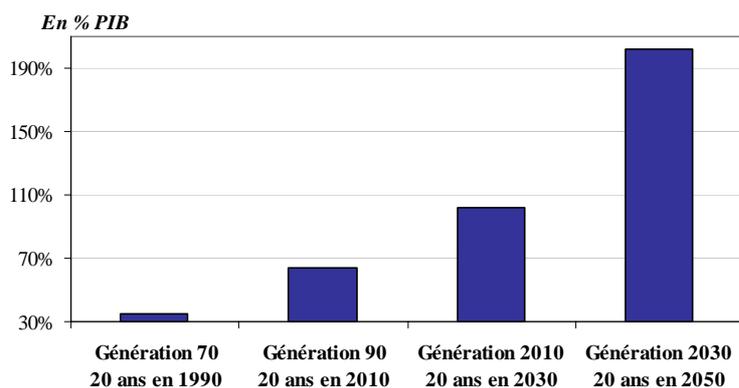
Si le choc démographique n'était pas anticipé dans nos décisions de finances publiques, les conséquences en seraient particulièrement pénalisantes pour les générations jeunes et futures.

Faute d'une préparation dès aujourd'hui, trois types de financement des dépenses supplémentaires liées au vieillissement sont en théorie possibles, mais pas envisageables :

- le financement par endettement ne serait pas soutenable ;
- le financement par une hausse des prélèvements obligatoires serait injuste et non crédible ;
- le financement par des coupes budgétaires, qui seraient hâtives du fait d'un ajustement tardif, détériorerait le service rendu au citoyen.

1. Accroître la dette pour les futures dépenses liées au vieillissement n'est pas concevable

En prenant pour base de départ la situation budgétaire de 2007 et en faisant l'hypothèse que les nouvelles dépenses liées au vieillissement s'accompagnent à due concurrence d'une augmentation du déficit, et donc de la dette, les générations à venir hériteront d'une dette insoutenable. En effet, la génération née dans les années 70 a hérité d'une dette de 35 points de PIB lors de son entrée dans la vie active ; la génération née en 1990 héritera d'une dette de plus de 60%, la génération suivante d'une dette de 100 points de PIB, et celle encore d'après d'une dette de 200 points de PIB, soit six fois supérieure à celle de ses arrière grand-parents !



Graphique 8 : Dette publique, en points de PIB, à l'entrée dans la vie active de différentes générations, si aucun effort supplémentaire n'est entrepris – source : projection MINEFI sur la base des hypothèses macroéconomiques et des projections de dépenses supplémentaires liées au vieillissement de la Commission européenne

Cette projection, qui peut paraître alarmiste, repose pourtant sur des hypothèses prudentes :

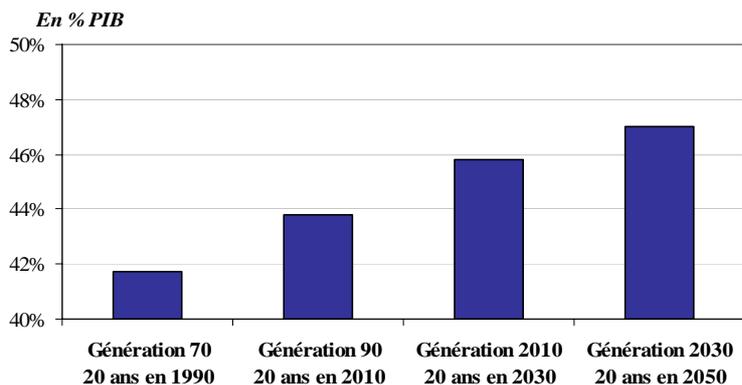
- Elle suppose une stabilité des taux d'intérêt⁴ alors que ceux-ci augmenteront avec le niveau de la dette. Or, si les taux augmentent, les charges d'intérêt augmentent, le déficit se creuse donc et la dette progresse encore plus rapidement. A titre d'illustration, si les taux augmentaient de 1 point à partir de 2020, alors le niveau de dette publique en 2050 dépasserait même 250 points de PIB.
- Elle repose sur les projections de dépenses supplémentaires liées au vieillissement de la Commission européenne, qui ne sont pas les plus élevées.

Il n'est donc pas responsable, vis-à-vis des générations jeunes et futures, d'envisager de financer les dépenses supplémentaires liées au vieillissement par endettement.

2. Augmenter les impôts pour financer les dépenses supplémentaires liées au vieillissement poserait un problème de compétitivité et d'équité intergénérationnelle

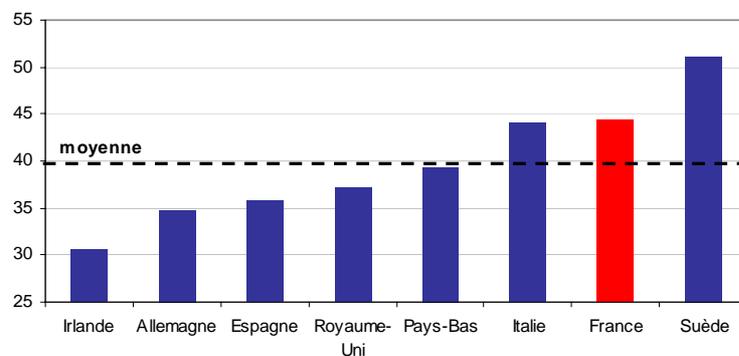
Le graphique ci-dessous illustre l'inéquité intergénérationnelle en termes de taxation, si le surcoût des dépenses liées au vieillissement était financé au fur et à mesure de son apparition par une hausse des prélèvements obligatoires. **Les générations jeunes et futures seraient plus fortement taxées que les générations antérieures**, et cela sans qu'il soit garanti que la dette qu'elles rembourseront corresponde entièrement à des dépenses d'avenir dont elles peuvent bénéficier. Une telle solution n'est pas envisageable.

⁴ Avec une hypothèse standard de stabilité des taux d'intérêt réels à 3% (soit un niveau supérieur aux taux réels actuels, mais conforme aux niveaux constatés sur longue période).



Graphique 9 : Taux de prélèvements obligatoires en points de PIB pour différentes générations, à l'entrée dans la vie active, en supposant que les dépenses supplémentaires liées au vieillissement sont financées par une hausse des prélèvements obligatoires – source : projection MINEFI sur la base des hypothèses macroéconomiques et des projections de dépenses supplémentaires liées au vieillissement de la Commission européenne

Le graphique ci-après montre que la France a parmi les taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de ses partenaires. La Suède a certes un niveau de prélèvements obligatoires plus élevé que le nôtre mais elle dégage des excédents budgétaires et est très bien placée pour faire face au vieillissement. Plus précisément, contrairement à nous, sa situation budgétaire initiale et les réformes déjà menées rendent la Suède prête à affronter le choc démographique : aucune hausse de prélèvements obligatoires ou baisse de dépenses ne devrait être nécessaire. Contrairement à nous.



Graphique 10 : Taux de prélèvements obligatoires, en points de PIB, en 2005 – source; Commission européenne

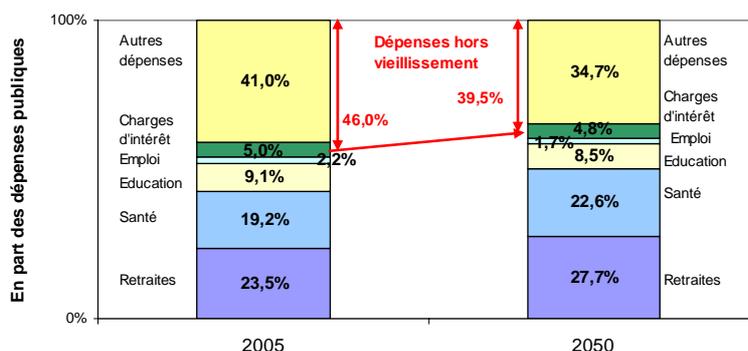
Ceci montre qu'en plus d'être inéquitable, un financement des dépenses supplémentaires par une hausse des prélèvements obligatoires serait difficile, voire impossible, compte tenu de la concurrence fiscale. En outre, le consentement à l'impôt n'est pas infini et peut conduire des entreprises ou des particuliers à quitter leur pays. Certes, notre système de prélèvements obligatoires peut, sur bien des points, être amélioré. Il faudra bien un jour se poser la question de la taxation des revenus de retraites par rapport à celle des revenus d'activité. Mais le rendement de cette mesure n'est pas commensurable avec l'ampleur des coûts à venir.

3. Effectuer des coupes budgétaires non planifiées les dépenses supplémentaires liées au vieillissement pénaliserait également les générations jeunes et futures

Un effort sur la dépense sera inéluctable, comme l'ont montré les deux parties précédentes.

- Il n'est pas concevable de faire porter l'effort sur les seules dépenses liées au vieillissement (baisse des dépenses de santé et de retraites) ; cela pourrait mettre en péril notre système social auquel les Français sont attachés.
- Il n'est pas non plus concevable de financer le choc démographique par des coupes hâtives sur les autres dépenses, en particulier celles qui bénéficient aux jeunes et aux générations futures (investissements, éducation).
- Enfin, il n'est pas non plus concevable d'attendre que survienne le choc pour procéder de manière aveugle à des ajustements tardifs, et non préparés, qui pourraient entraîner une paupérisation de la sphère publique.

En effet, l'ampleur des redéploiements est importante à long terme. Le graphique ci-après montre que pour assurer un taux d'endettement de 60 points de PIB en 2050, niveau figurant en 2010 dans l'engagement national de désendettement, l'accroissement des dépenses liées au vieillissement doit être compensé par une baisse importante des autres dépenses, qui passeront ainsi de 41% à 34,7% des dépenses publiques totales. L'ordre de grandeur de cette perte de marges de manœuvre est celui des missions Défense, Recherche et Enseignement Supérieur et Solidarité et Intégration! De telles réductions ne peuvent être improvisées.



Graphique 11 : Composition de la dépense publique en 2050 nécessaire à stabiliser la dette publique sous le seuil des 60 points de PIB, si aucune réforme structurelle n'est entreprise d'ici là.

En outre, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), présidé par Jacques Delors, souligne dans son rapport, *La France en transition*, que l'augmentation des dépenses consacrées à la protection sociale entre 1993 et 2005 (+ 3 points de PIB), en tirant vers le bas la part du revenu individuel immédiatement disponible au profit du revenu socialisé, a contribué au sentiment, exprimé dans les enquêtes auprès des ménages, d'une trop faible progression du revenu. Le CERC relève que les autres dépenses n'ont pas fait l'objet d'une baisse concomitante, contrairement à d'autres pays confrontés à la même augmentation des prestations, et appelle à une meilleure maîtrise des dépenses publiques⁵.

Ceci plaide donc pour une stratégie de finances publiques de long terme fondée sur deux axes :

- **des réformes structurelles permettant de maîtriser et réduire les futures dépenses liées au vieillissement (cf. *infra*) ;**
- **une stratégie de réduction planifiée de la dépense**, plutôt que des coupes brutales sous la pression, est à l'évidence à privilégier. Afin de redresser rapidement leurs finances publiques, les Canadiens ont préféré mener, au début des années 90, une revue des programmes (cf. encadré) qui a permis une réduction de la dépense publique. Ainsi, anticiper dès maintenant la réduction de la dépense publique, en l'amorçant dans une vision stratégique, peut permettre de maintenir, voire d'améliorer l'efficacité de la dépense publique.
- **une réflexion sur l'adaptation de notre système de prélèvements obligatoires.**

⁵ Page 207 du rapport *La France en transition*

L'expérience de revue des programmes canadienne

La situation des finances publiques a été le déclencheur d'une thérapie de choc conduite sous la forme d'une *Revue des programmes* : le déficit culminait en effet à 8 % du PIB en 1992 ; le budget fédéral enregistrait 22 ans de déficits consécutifs. Cette procédure a été lancée dans le cadre de l'élaboration du premier budget du nouveau Gouvernement, en février 1994. Il s'agit d'un examen de tous les aspects rattachés aux dépenses ministérielles afin que le financement de programmes non prioritaires soit réduit ou éliminé. Certaines dépenses de transfert (38% des dépenses publiques) et le service de la dette (26%) ont été écartés de cette revue des programmes car elles correspondaient à des dépenses obligatoires. Sur les 36% restants, le Ministère des finances canadien a cherché à déterminer le montant des ajustements nécessaires pour atteindre la cible en matière de finances publiques, tout en finançant les priorités gouvernementales. Il s'agissait en fait de redéfinir le rôle et les responsabilités du Gouvernement.

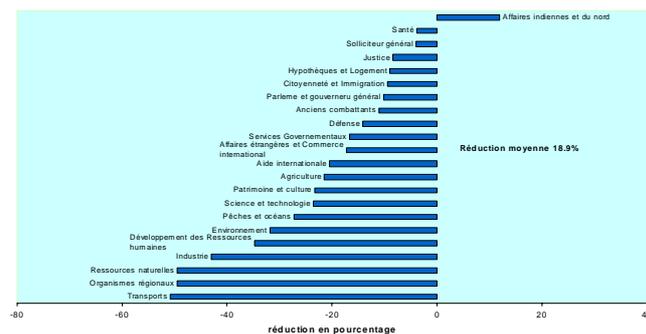
Les ministères et organismes publics devaient évaluer leurs programmes sur la base de cinq questions de base :

- Le programme sert-il l'intérêt public ?
- S'agit-il d'un rôle incombant à l'Etat ?
- Pourrait-il être exécuté plus efficacement par un autre échelon ? ou confié au secteur privé ?
- Pourrait-il être exécuté de manière plus efficiente ?
- Peut-on assumer le coût du programme ?

A l'aune des ces cinq questions, les programmes ont été classés en trois type : les programmes devant procéder à des ajustements « formels » (5% de réduction des crédits) ; les programmes devant procéder à des ajustements « substantiels » (15% de réduction des crédits) et les programmes devant procéder à des ajustements « majeurs » (25% de réduction des crédits).

Entre 1994-95 et 1997-98, la dépense de l'Etat a été réduite de près 20%. Certaines fonctions de l'État ont été complètement abandonnées (exemple de la gestion des forêts ou des subventions au secteur privé – exemple des subventions au transport de blé ou des producteurs de lait...), d'autres ont été rationalisées, et les efforts ont été différenciés (avec par exemple -55% pour le ministère des transports, -48% pour celui des ressources naturelles...).

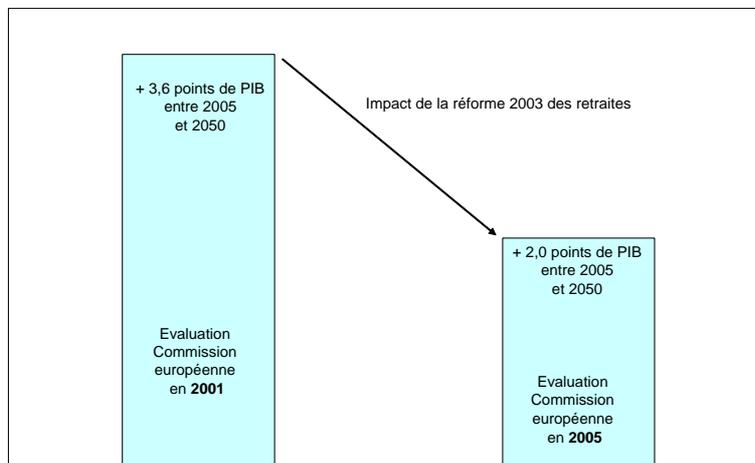
Réduction des dépenses des ministères fédéraux
1997-1998 par rapport à 1994-1995



B. Pour éviter les scénarios « catastrophe », il nous faut anticiper et réformer

1. L'impact positif des réformes structurelles

Les réformes structurelles peuvent permettre de diminuer de façon significative certaines dépenses et notamment les dépenses liées au vieillissement, et ainsi de **réduire l'ampleur des redéploiements** de dépenses à effectuer pour absorber le choc démographique. L'exemple de la réforme des retraites de 2003 a montré son efficacité. En effet, d'après les chiffrages de la Commission européenne, l'augmentation du poids des dépenses de retraite à horizon 2050 s'est réduit de 1,6 point de PIB entre les projections de 2001 et celles de 2006. Cette réduction du besoin de financement en 2050 est imputable aux économies induites par la réforme de 2003⁶.

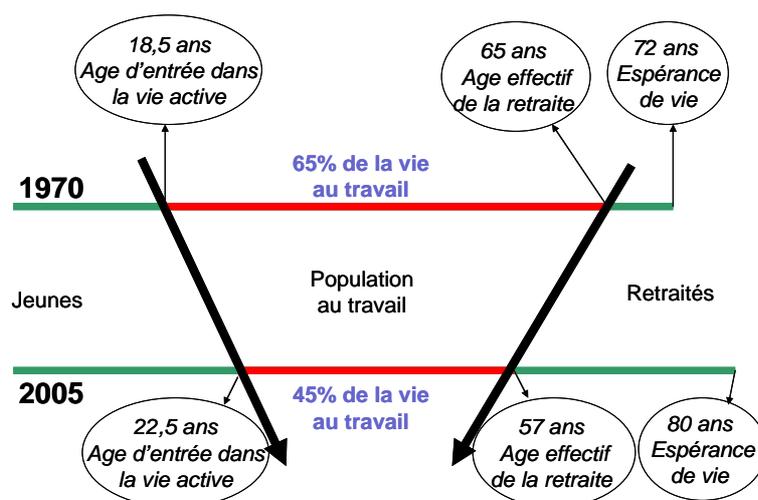


Graphique 12 : Impact de la réforme des retraites de 2003

Les réformes du marché du travail, qui favorisent les créations d'emplois, permettent de réduire les dépenses d'emploi (indemnisation du chômage, service public de l'emploi). Au-delà de leurs effets sociaux bénéfiques, elles permettent de réduire la charge qui pèse sur les finances publiques. Le dernier rapport du CERC insiste ainsi sur la nécessité d'améliorer le taux d'emploi de notre économie pour assurer le

⁶ Les deux jeux de projections ne sont pas directement comparables du fait d'hypothèses sous-jacentes différentes. Toutefois un effet de 1,6 point de PIB en 2050 de la réforme de 2003 est proche du chiffre retenu par le Conseil d'Orientation des Retraites : dans son 3^{ème} rapport, publié en mars 2006, le Conseil indique une réduction de 1,2 point de PIB en 2050 du fait de la réforme de 2003.

financement des retraites sans tension excessive sur le partage des revenus entre générations⁷.



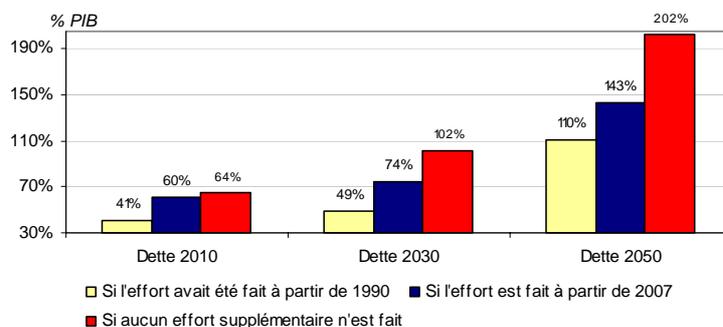
Graphique 13 : Temps passé au travail et espérance de vie

2. Réduire le déficit dès maintenant

L'ajustement doit se faire au plus vite puisque **tout ajustement est d'autant plus lourd et donc douloureux qu'il est entrepris tard**. Par exemple, le graphique suivant montre que si nous avons fait un effort de solde supplémentaire de 1 point en 1990, la dette publique à horizon 2050 aurait été divisée par deux.

C'est pourquoi il faut réduire notre déficit au plus vite, en se fixant un objectif prenant en compte nos obligations de long terme.

⁷ Page 203 du rapport la France en transition : « le CERC tient seulement à souligner que régler le financement des retraites sans tension excessive sur le partage des revenus entre générations (...) et sans modération excessive des revenus des retraités nécessite une amélioration de la croissance économique accompagnée d'une amélioration du taux d'emploi. »



Graphique 14 : Dette publique, en points de PIB, dans le cas d'un effort budgétaire pérenne de 1 point de PIB

Lecture du graphique :

La barre rouge représente la dette en l'absence d'effort budgétaire supplémentaire, la barre bleue si un effort pérenne de 1 point de PIB est entrepris à partir de 2007, et la barre jaune si un effort supplémentaire pérenne de 1 point de PIB avait été entrepris dès 1990. La barre jaune de la dernière colonne montre que si nous avions fait un effort de solde supplémentaire en 1990, la dette publique à horizon 2050 aurait été divisée par deux. Le fait que la barre rouge, qui représente la tendance actuelle, soit de plus en plus éloignée des autres barres montre qu'un effort entrepris tôt paye de plus en plus.

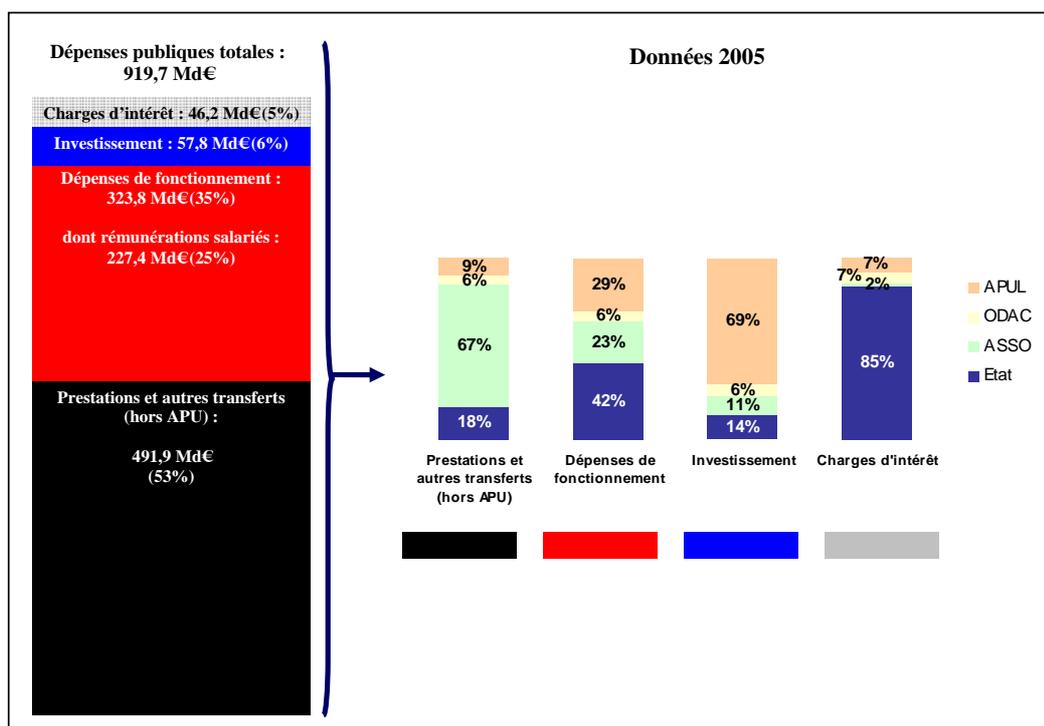
C. En tout état de cause, l'efficacité de la dépense publique doit être une priorité

La recherche de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique constitue une impérieuse nécessité.

Cette nécessité n'est pas liée au vieillissement. Elle est intemporelle et peut être rattachée à des principes généraux de bonne gestion des finances publiques. Le vieillissement lui donne une acuité plus grande puisque la tension sur les ressources publiques sera plus forte et que le choc démographique impose des redéploiements de dépenses. Ainsi, comme le souligne le CERC, l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique constitue une nécessité pour faire face au défi du choc démographique, sans pour autant remettre en cause notre système social.

Cette recherche de l'efficacité doit concerner de la même façon les dépenses de l'ensemble des administrations publiques car, quelque soit l'action concernée, il convient de veiller sur le fait que le contribuable en a pour son argent.

Elle peut concerner aussi bien l'appareil productif (dépenses de personnel et de fonctionnement), les dépenses de transfert (prestations servies aux ménages, aides aux entreprises) que les investissements.



Graphique 15 : Composition de la dépense publique en 2005 – source : INSEE

1. L'appareil productif : la recherche de gains de productivité

Réaliser des gains de productivité consiste à produire le même service public – ou un meilleur service public – avec des moyens financiers inférieurs. Pour l'ensemble des administrations publiques, cette problématique concerne 35 % de l'ensemble des dépenses, pour des montants qui se répartissent entre les différents acteurs publics (l'Etat compte pour 42 %, les administrations locales pour 29,0 %, les administrations de sécurité sociale pour 23 %). La conduite de nombreux audits de modernisation sur le périmètre de l'Etat – dont la Commission des Finances du Sénat a souhaité l'extension aux administrations sociales⁸ – illustre les mécanismes permettant de les mettre à jour. Plusieurs leviers sont disponibles pour ce faire :

⁸ Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la réforme de l'Etat et les audits de modernisation, par M. Jean Arthuis, Sénateur.

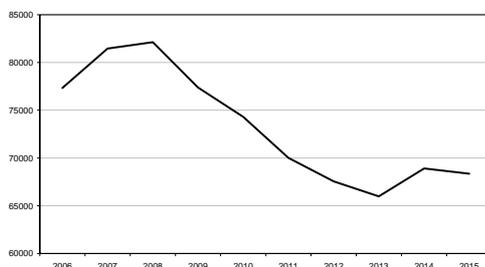
- **Améliorer l'intensité de l'utilisation des moyens existants** en les utilisant mieux. Un exemple nous en est donné par les résultats de l'audit de modernisation sur les décharges statutaires, qui montre que de gains de productivité sont possibles.

- **Réformer en profondeur les processus d'utilisation de ces moyens**
Cette dynamique, bien connue dans la sphère privée, est également à l'œuvre dans la sphère publique et peut encore être promue. On en trouve un exemple dans l'utilisation de nouvelles technologies, pour le recouvrement de l'impôt et des cotisations, qui permet à la fois l'amélioration du service rendu et une utilisation de moyens publics inférieure au processus de traitement humain des déclarations d'impôt.
Une autre application de ce levier consiste à repérer les doublons dans les organisations administratives et à les supprimer. Cette problématique est particulièrement cruciale lorsque des compétences sont exercées simultanément par plusieurs institutions.

- **Réduire le coût de l'unité d'œuvre utilisée**
Cette dimension consiste à chercher à optimiser les coûts de fonctionnement des administrations. Les audits de modernisation conduits sur l'achat public sur le périmètre de l'Etat, dont l'objectif est la réduction du coût des achats de plus de 1 Md€ en trois ans, donne un parfait exemple de ce souci. Les approches actuellement en cours en matière de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat vont également dans ce sens.

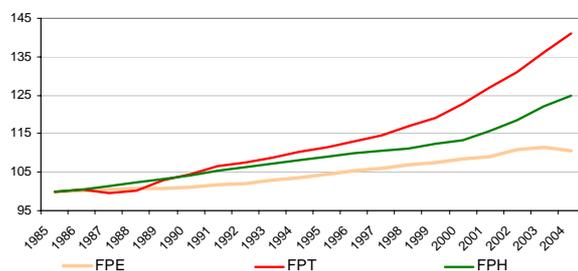
Les nombreux départs à la retraite : une occasion à saisir pour accroître l'efficacité de la sphère publique

Afin d'accroître la productivité de la sphère publique, un levier important est la diminution des personnels, dont il faut tirer pleinement parti aujourd'hui, et très vite, étant donné la structure démographique : de nombreux fonctionnaires vont partir à la retraite ces prochaines années.



Graphique 16 : Départs prévisibles à la retraite dans la fonction publique d'Etat – Source : direction du budget, modèle Ariane

L'utilisation du levier de la gestion des personnels dans la fonction public semble particulièrement justifiée puisque l'emploi public a augmenté de façon particulièrement dynamique ces 25 dernières années, 1,6 fois plus vite que l'emploi salarié privé. Et au sein de la fonction publique, ce sont les emplois de la fonction publique territoriale qui ont crû le plus rapidement, ce qu'illustre la graphique suivant (la période d'étude est 1986-2004, pendant laquelle aucune décentralisation n'a eu lieu). Sur la période considérée, les effectifs de la fonction territoriale ont crû près de 4 fois plus vite que ceux de l'Etat, et ceux de la fonction hospitalière plus de deux fois plus vite que ceux de l'Etat.



Graphique 17 : Evolution comparée de l'emploi public dans les différentes fonctions publiques, base 100 en 1986 – source : Observatoire de l'emploi public

Cette progression rapide de la fonction publique territoriale peut s'expliquer en partie seulement par la gestion de l'allocation personnalisée à l'autonomie (créée en 2002), et reflète aussi le développement de l'intercommunalité (loi de 1999) qui a conduit à une inflation des effectifs.

Pour la fonction hospitalière, la progression des effectifs s'accélère depuis le début des années 2000. Si près d'un fonctionnaire sur cinq (18,2 %) appartenait à la fonction publique hospitalière en 2002, depuis cette date ce sont 32,0 % des embauches qui s'y sont effectuées. Cette croissance, très vive de l'emploi hospitalier depuis le début des années 2000 est en partie due à la mise en place des 35 heures qui a conduit à de nombreux recrutements.

2. Les transferts aux ménages et à d'autres agents économiques

La logique des transferts, qui représentent plus de 53 % de l'ensemble des dépenses publiques, est de nature totalement différente de celle de l'appareil productif. Il ne s'agit pas principalement de chercher des gains de productivité, mais de questionner l'efficacité et l'efficience, parfois la justice, des dispositifs d'intervention mis en œuvre. Le champ est d'ailleurs plus large que celui retracé par les dépenses puisque des questionnements du même type peuvent également concerner les dépenses fiscales ou les exonérations de charges sociales.

Il convient d'améliorer la cohérence des dispositifs entre eux, mieux cibler les objectifs selon les objectifs, inciter aux comportements responsables de la part des agents bénéficiaires de ces transferts (ex. parcours de soins pour les dépenses d'assurance maladie), lutter contre les fraudes et abus.

L'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH)

Un audit de modernisation a étudié la gestion de l'AAH et a constaté que :

- son pilotage pouvait être amélioré tant au niveau national qu'au plan local,
- de nombreuses disparités existent dans l'attribution de l'aide.
- le taux d'emploi des allocataires est insuffisant.

Un plan d'action a été élaboré et doit permettre:

- D'améliorer la qualité du service rendu à l'usager en réduisant les délais d'instruction des dossiers et en améliorant l'égalité de traitement sur le territoire.
- De favoriser le retour à l'emploi des allocataires en améliorant l'évaluation de leur employabilité et en mobilisant le service public de l'emploi
- D'améliorer le pilotage des politiques en faveur des allocataires en améliorant les systèmes d'information et en élaborant des tableaux de bord départementaux avec les services de l'Etat et les Maisons départementales des personnes handicapées.

3. Les investissements

Les investissements représentent environ 6% de l'ensemble des dépenses publiques, dont près de 70% réalisés par les collectivités locales. La maîtrise de la dépense publique passe donc aussi par une analyse coûts/bénéfices rigoureuse de ces investissements. **La rentabilité socio-économique de ces investissements doit être avérée** : c'est la condition nécessaire pour que l'endettement qui résulte de ces investissements bénéficie aux générations futures.

Légalement, les grands projets d'infrastructures de transport (autoroutes de plus de 25 km, liaisons ferroviaires nationales, ouvrages de plus de 100M€) doivent⁹ faire l'objet d'évaluations économiques publiques, sur des bases unifiées, une première fois avant le lancement du projet et une seconde fois dans les cinq ans suivant la mise en service. L'instruction cadre du 25 mars 2004 a précisé les méthodes d'évaluation économiques des grands projets d'infrastructures de transport. Elle souffre toutefois de plusieurs limites et la mesure actuelle de l'efficacité de la dépense publique pour les investissements de transports n'apparaît pas totalement satisfaisante :

- de façon générale, **la rentabilité des investissements paraît mal prise en compte dans la définition des priorités d'action** ; les évaluations *a priori* souffrent de biais importants, et trop peu d'évaluations *ex post* sont réalisées ;
- de façon plus spécifique, les méthodes d'évaluation paraissent insuffisamment définies pour certaines infrastructures (fluviales, portuaires, aéroportuaires), et les risques ne sont pas, ou mal, pris en compte, en particulier dans le cas des financements innovants.

Les mesures de la rentabilité socio-économique des investissements publics pourraient donc être améliorées et systématisées tant de façon *ex ante* qu'*ex post* (cf. encadré pour des pistes d'amélioration).

⁹ LOTI 1982.

Quelques pistes d'amélioration de la rentabilité socio-économique des investissements publics

- Améliorer la gouvernance des projets en permettant une réelle contre-expertise des études économiques et financières des projets ;
- Anticiper les biais de prévisions en les intégrant de façon systématique dans les calculs de rentabilité socio-économique (comme en Grande Bretagne).
- Prendre en compte des risques financiers et économiques dans les calculs de rentabilité socio-économique.
- Assurer un suivi des éléments de base de l'évaluation en vue d'établir ultérieurement le bilan *ex post*.
- Etablir un diagnostic des dérives observées, partagé par les différents acteurs (ministères, collectivités, entreprises publiques), en approfondissant et élargissant les premières études.
- Réduire le retard accumulé dans la réalisation de ces études (notamment par une meilleure sensibilisation des maîtres d'ouvrage).
- Traiter les modifications de périmètres des projets en tant qu'avenants aux projets, devant faire l'objet d'évaluations économiques spécifiques.

III. Des règles de gouvernance des finances publiques pour nous conduire sur un chemin vertueux

Les deux premières parties du rapport ont montré la nécessité de prendre en compte des considérations de long terme dans nos décisions budgétaires. Or le long terme ne constitue pas spontanément l'horizon de la décision politique. C'est pourquoi il importe de s'assurer que la stratégie de finances publiques est adaptée en permettant une soutenabilité à long terme sans pour autant renoncer aux autres fonctions de la politique budgétaire (financement des services publics, investissement, redistribution, stimulation de la croissance).

Une bonne stratégie ne garantit pas pour autant que les objectifs seront atteints. Pour ce faire, des bonnes institutions et des règles de gouvernance adaptées constituent un cadre indispensable afin de sécuriser la stratégie de finances publiques.

En particulier, là où les politiques budgétaires sont très souvent procycliques en haut de cycle (la tentation étant forte en période de bonne conjoncture de recycler en dépenses supplémentaires ou baisse d'impôts les fruits de la croissance), des règles appropriées peuvent permettre une meilleure prise en compte du cycle économique.

A. Concilier soutenabilité et préservation de marges de manœuvre pour financer des dépenses d'avenir.

Compte tenu de l'augmentation de la dette et des perspectives d'accroissement des dépenses liées, **une bonne stratégie des finances publiques actuelle doit viser la soutenabilité à long terme tout en conservant un minimum de flexibilité pour permettre la gestion du cycle économique et le financement des dépenses d'avenir.**

Les discussions au niveau européen dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance rénové cherchent à définir ce qui serait une stratégie des finances publiques optimale et il s'agit donc d'une question qui fait encore débat. On peut cependant noter que le Pacte de Stabilité et de Croissance rénové prévoit de fixer des objectifs de moyen terme pour les finances publiques qui soient différenciés entre chaque Etat membre en

fonction de leur niveau initial de dette publique, de leur croissance potentielle et de leurs « engagements sociaux implicites ». Ces derniers traduisent l'effet des évolutions démographiques sur les dépenses publiques, principalement les dépenses de retraite et de santé.

Les Etats membres devront donc tenir compte, dans la construction de leur objectifs de moyen terme, de trois principaux enjeux: (i) la stabilisation de la dette, (ii) le niveau auquel cette dette doit être stabilisée et (iii) le profil intertemporel de l'ajustement budgétaire nécessaire pour tenir compte des dépenses de vieillissement.

En fonction du poids de ces enjeux dans chaque Etat, la stratégie de finances publiques sera différente. Ainsi, pour les pays fortement endettés, des déficits publics inférieurs au solde stabilisant la dette, voire même des excédents budgétaires, pourraient être nécessaires pour obtenir la convergence du ratio de dette vers un niveau satisfaisant ; inversement, pour les pays les moins endettés, un moindre effort serait possible pour tenir compte de possibles marges de manœuvre à l'augmentation de la dette.

De façon similaire, il est opportun que **l'objectif de moyen terme provisionne une partie de l'ajustement nécessaire pour tenir compte du vieillissement**. Un provisionnement immédiat du « tax gap » pourrait en effet, selon les situations propres à chaque pays, conduire à des stratégies de finances publiques potentiellement irréalistes. Le provisionnement partiel, en lissant dans le temps l'ajustement, permet donc à la fois d'éviter des objectifs trop ambitieux à moyen terme et aussi de prendre en compte le cas échéant les gains potentiels d'autres mesures, notamment des réformes structurelles.

Un gain substantiel à long terme peut néanmoins être obtenu rapidement : ainsi, par exemple, le respect du dernier programme de stabilité transmis à Bruxelles pour 2008-2010 permettrait de compenser les deux tiers de la dérive des finances publiques projetée à horizon 2050 (le « tax gap » serait en effet réduit de 4,0 points de PIB en 2005 à 0,9 point de PIB en 2010).

B. La gestion de nos finances publiques s'insère actuellement dans un ensemble de règles et la gouvernance du système a été améliorée au cours des années récentes

1. Sur l'ensemble des administrations publiques : le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997, est destiné à assurer la gestion saine des finances publiques dans la zone euro, afin d'éviter qu'une politique budgétaire laxiste d'un État membre ne pénalise les autres États à travers les taux d'intérêt, et n'altère la confiance dans la stabilité économique de la zone euro.

Concrètement, l'obligation des États-membres est :

- d'éviter les déficits publics excessifs, c'est-à-dire un déficit inférieur à 3 points de PIB pour l'ensemble des administrations publiques ;
- d'avoir une dette publique brute en dessous de 60 points de PIB ou en diminution à un rythme satisfaisant ;
- et de viser un objectif de moyen terme qui tienne compte de l'endettement, du potentiel de croissance et des perspectives futures liées au vieillissement.

2. Sur l'État : une déconnexion des dépenses et des recettes afin d'éviter les politiques procycliques en haut de cycle

Depuis la loi de finances initiale pour 1998, les gouvernements se sont fixé une **norme de dépenses** sur le budget de l'État. La norme de dépenses offre un cadrage global de la discussion budgétaire, qui constitue une référence utile dans la procédure. En plaçant l'arbitrage du Premier ministre sur les enveloppes de crédits dans le cadre d'un « cadrage » préalable sur l'évolution des dépenses, la norme permet un gain de crédibilité de la contrainte financière et diminue le « jeu de rôle » budgétaire entre les ministres gestionnaires et le ministre des Finances.

La norme de dépenses permet en outre une déconnexion des dépenses et des recettes qui contribue à éviter toute augmentation non justifiée des dépenses en haut de cycle. La **règle d'affectation des surplus** constitue un complément particulièrement nécessaire dans cette optique : en 2006 et 2007, il a été décidé en loi de finances que l'intégralité des surplus soit affectée au désendettement. En 2006, l'intégralité des surplus de recettes de l'Etat, soit 10,2 Md€, a ainsi été intégralement affectée à la réduction du déficit budgétaire qui a de ce fait atteint 36,2 Md€. Rapporté à la richesse nationale, le déficit est ainsi ramené à 2% du PIB, soit avec celui de l'année 2000, la meilleure performance depuis 15 ans.

Enfin, avec l'article 21 de la LOLF, **les recettes de privatisation sont maintenant réservées au désendettement ou aux opérations patrimoniales** (augmentation de l'actif de l'Etat ou des administrations publiques). Ceci permet d'éviter de financer les dépenses courantes par la vente de participations financières de l'Etat.

3. Sur la sécurité sociale : les objectifs ont été rendus plus transparents et sécurisés

a) Des objectifs plus transparents et sécurisés

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) permet de réelles avancées en matière de pilotage des finances sociales.

La LOLFSS renforce tout d'abord la portée et la lisibilité des lois de financement de la sécurité sociale, dans la mesure où elles comportent désormais des tableaux d'équilibre permettant de rapprocher les prévisions de recettes des différentes branches de la sécurité sociale des objectifs de dépenses qui leur sont fixés. Le Parlement peut ainsi se prononcer sur des soldes, présentés dans une perspective pluriannuelle, non seulement par branche du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mais aussi pour chacun des organismes concourant au financement de ces régimes (FSV, FFIPSA).

En outre, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est à présent décliné en sous-objectifs correspondant aux principales composantes de la dépense de soins (ville, établissements de santé, établissements médico-sociaux), ce qui va dans le sens d'un approfondissement du débat démocratique sur l'utilisation des ressources allouées à la santé. Les objectifs de dépenses de santé sont donc votés de façon plus transparente.

Par ailleurs, leur atteinte a été sécurisée par la création, dans la loi relative à l'assurance maladie, d'un Comité d'alerte, appelé à se prononcer dès lors qu'il estime que l'évolution des dépenses d'assurance maladie pourrait dépasser l'ONDAM voté par le Parlement d'au moins $\frac{3}{4}$ de point.

b) Les reprises de dette sociale

La loi organique du 2 août 2005 comporte une disposition pouvant être considérée comme une règle de gestion des finances publiques. Afin d'éviter une nouvelle prolongation de la durée de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le nouvel article 4bis de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale interdit, pour l'avenir, toute nouvelle reprise de dette des organismes sociaux par la CADES sans augmentation de ses recettes¹⁰.

4. Enfin, les finances locales sont encadrées par une règle d'or

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales disposent, d'après la Constitution, d'une liberté d'administration et d'une autonomie financière et fiscale. Elles sont cependant encadrées par une règle d'or : les collectivités territoriales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer des dépenses d'investissement, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement et des remboursements en capital¹¹.

Au total, malgré les règles existantes, il reste que l'appropriation et le respect des objectifs s'est avéré insuffisant ces dernières années.

C. Propositions d'amélioration de règles internes existantes et de nouvelles règles afin d'atteindre nos objectifs.

Comme le soulignent de nombreuses études empiriques, si l'adoption de règles ne permet pas en elle-même le déclenchement d'une stratégie optimale de finances publiques, leur présence a cependant permis de renforcer les processus de consolidation budgétaire.

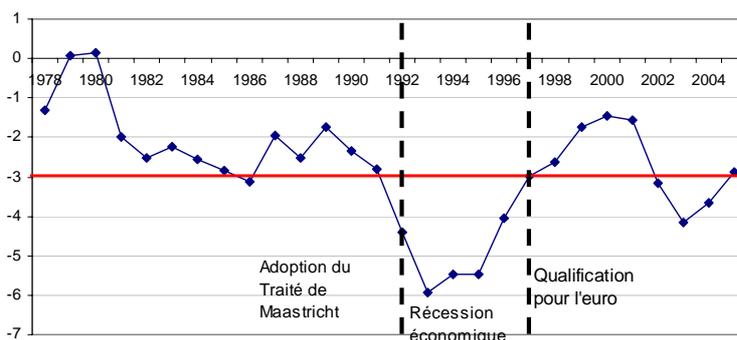
¹⁰ Art. 4 bis. de l'ordonnance organique 96-50 du 24 janvier 1996 : « *Sous réserve des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.* »

¹¹ L'article L1612-4 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre [...] et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, [...], fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.* »

1. Sur l'ensemble des administrations publiques

A l'heure actuelle, le pacte de stabilité et de croissance constitue la seule règle encadrant l'ensemble des administrations publiques. Or, l'application de cette règle n'a pas suffi jusqu'à présent à une bonne gouvernance des finances publiques en France, contrairement à d'autres pays européens :

- au lieu d'être une limite absolue, cette limite des 3% semble être devenue un point d'accroche. En effet, avant 1992, notre déficit a presque toujours été inférieur à 3%. Maintenant, alors qu'il devrait l'être, il oscille autour de ce seuil.

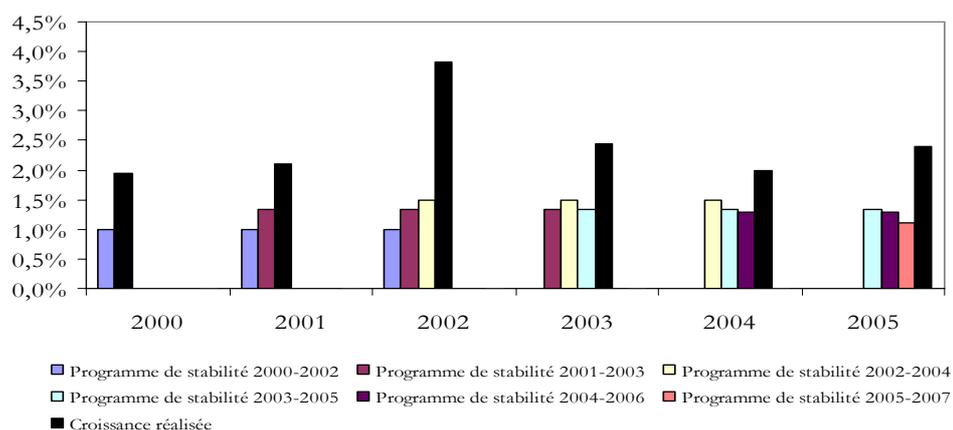


Graphique 18 : déficit public, en points de PIB, et règles européennes

Ceci est regrettable, puisqu'avec la croissance potentielle actuelle, la dette continue de se creuser avec un déficit de 3%¹².

- En outre, le débat public français se focalise sur la seule obligation d'un déficit inférieur à 3%, qui n'est qu'une composante de la règle (cf. supra : objectifs de moyen terme notamment) ; alors que la maîtrise des dépenses aurait dû être l'instrument clef pour l'amélioration structurelle du solde budgétaire, les objectifs de dépense définis dans les programmes de stabilité ont été régulièrement dépassés, comme l'illustre le graphique suivant.

¹² Les règles européennes ont été conçues sous l'hypothèse d'une croissance nominale potentielle de 5%. Alors un déficit de 3% correspond au déficit stabilisant une dette de 60% (déficit stabilisant = croissance * dette). Or notre croissance potentielle est actuellement de l'ordre de 4%.



Graphique 19 : taux de croissance en volume, prévu et réalisé, des dépenses des administrations publiques

Lecture du graphique :

Pour l'année 2004, on constate que l'objectif fixé de croissance des dépenses a régulièrement été durci dans les trois PSC précédant l'année 2004 (de +1,5% à +1,3%) pour s'établir finalement à +2,0%.

Il apparaît donc important que les objectifs que la France se fixe, dans le cadre des objectifs de moyen terme, fassent l'objet d'une plus grande **appropriation nationale**, à l'instar de certains pays européens.

Une façon d'inscrire ces objectifs de moyen terme dans le débat public afin de favoriser leur appropriation pourrait être de mettre en place une règle d'or à l'instar des Allemands et des Britanniques. En effet, une règle d'or qui limiterait le déficit au financement de l'investissement net¹³ correspondrait à un objectif de déficit public d'un point de PIB maximum en moyenne sur le cycle économique, soit un niveau qui ne serait pas incohérent avec des objectifs de moyen terme appropriés pour la France.

Plus généralement, la maîtrise des finances de l'ensemble des administrations publiques pourrait être renforcée par le développement de l'évaluation *ex ante* et *ex post* de l'impact budgétaire pluriannuel, pour les finances de l'Etat, les finances sociales et les finances locales, des décisions prises pour la mise en œuvre de nos politiques publiques. En effet, certaines décisions coûtent peu au début et cher après. Un tel principe permettrait de ne pas reporter sur les générations futures des coûts parfois non justifiés. Cette proposition entre dans une réflexion plus globale sur comment mieux légiférer, thème développé par le Conseil d'Etat dans son dernier rapport, qui proposait de généraliser les études préalables.

¹³ La notion d'investissement net (de la consommation de capital fixe) a plus de sens économique que celle d'investissement brut, dans le cadre d'une règle d'or.

Enfin, devant l'importance des considérations de long terme pour assurer la soutenabilité des finances publiques, le Conseil d'orientation des finances publiques pourrait exercer un rôle de contrôle de l'adéquation de la politique budgétaire et économique suivie avec les enjeux de long terme. L'évolution de la soutenabilité pourrait y être suivie et le recours aux leviers des réformes structurelles (marché du travail, retraites) ou des mesures budgétaires pourrait y être préconisé. Par sa composition large, le Conseil d'orientation des finances publiques doit aussi permettre de faciliter une plus grande appropriation des règles par l'ensemble des administrations publiques.

2. Sur l'Etat

a) Elargir le périmètre de la norme de dépenses

La norme de dépenses a permis une inflexion de la dépense de l'Etat, mais elle pourrait être un élément de gouvernance encore plus efficace de par les montants qu'elle englobe (dépenses du budget général, 268 Md€ en PLF 2007) : toutes choses égales par ailleurs, avec une élasticité des recettes unitaire, l'application stricte du « zéro volume » devrait permettre une amélioration du solde de l'Etat de plus de 5 Md€ (soit 0,3 point de PIB), ce qui ne s'est pas vérifié par le passé. Le périmètre de la norme ne couvrant pas l'intégralité des opérations s'apparentant à de la dépense budgétaire, les dépenses fiscales, affectations et transferts de recettes¹⁴ constituent des points de fuite de la norme de dépenses.

Afin d'améliorer l'efficacité de la norme de dépenses, il pourrait être envisagé d'en élargir le périmètre aux opérations s'apparentant à de la dépense budgétaire, et sur lesquelles le Gouvernement et le Parlement ont un pouvoir de décision, à savoir :

- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales (49 Md€ en PLF 2007) ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (11 Md€ en PLF 2007) ;
- les affectations de recettes à d'autres acteurs publics qui peuvent s'apparenter à de la dépense budgétaire.

Il semble en revanche difficile d'inclure dans la norme les dépenses fiscales, pour deux motifs :

¹⁴ exemples : débudgétisation du FOREC en 2000, re-budgétisé en 2004 ; débudgétisation des exonérations de cotisations sociales en 2006.

- leur évaluation reste un exercice techniquement délicat ;
- le contrôle du respect de la norme en exécution deviendrait particulièrement difficile.

Pour éviter que cette non-intégration dans la norme de dépenses ne conduise à une « fuite » vers la dépense fiscale, il est souhaitable que celle-ci soit aussi encadrée, par un autre dispositif.

Une première approche repose sur le développement de l'évaluation préalable, qui fait actuellement défaut. En matière de dépense fiscale, un tel développement permettrait de mieux anticiper, de manière plus contradictoire, les impacts attendus d'une mesure, de prévoir les modalités de son suivi et les indicateurs de performance qui peuvent lui être associés.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les dépenses fiscales soient davantage appréhendées de manière globale et davantage prises en compte dans la contrainte globale des finances publiques. Pour ce faire, leur création, et plus **généralement la création de toute disposition fiscale, pourrait être réservée au seul projet de loi de finances**. En effet, actuellement, de nouvelles dépenses fiscales peuvent être créées en cours d'année, et ne sont ainsi pas soumises au crible de la performance et aux contraintes de bouclage. Pour entrer dans le droit positif, une telle évolution nécessiterait une modification constitutionnelle. Elle peut dans un premier temps et à titre expérimental constituer une règle que s'imposerait un gouvernement.

A défaut d'engager une telle réforme, une norme spécifique aux dépenses fiscales pourrait être mise en œuvre. Un gouvernement pourrait ainsi décider de se fixer la règle selon laquelle **toute nouvelle dépense fiscale devrait être gagée par la réduction du même montant d'autres dépenses fiscales**.

Des mesures similaires pourraient être prises en PLFSS pour les niches sociales (cf. *infra*).

b) Développer la pluriannualité

Le rapport, présenté par MM Lambert et Migaud au gouvernement, et lors de la réunion du Conseil d'orientation des finances publiques de décembre 2006, sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances propose de « s'engager résolument dans la voie d'une gestion pluriannuelle des finances publiques ».

La pluriannualité est d'ores et déjà prise en compte dans notre processus budgétaire à travers les programmes de stabilité transmis chaque année à Bruxelles, les annexes pluriannuelles des projets de lois de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Cependant, les différents acteurs publics ne s'approprient pas suffisamment

les objectifs qui sont déclinés dans ces documents qui restent trop globaux. Développer davantage la pluriannualité au niveau de l'Etat permettrait :

- une meilleure visibilité sur la trajectoire de finances publiques ;
- de mieux évaluer les conséquences pluriannuelles des décisions budgétaires, point essentiel dans un contexte d'assainissement nécessaire des finances publiques ;
- de réduire le jeu de rôle budgétaire qui s'est mis en place dans les négociations budgétaires ;
- de faire jouer à plein les marges de manœuvre permises par la LOLF, à la fois pour favoriser la réforme des politiques publiques et pour améliorer les conditions de la gestion, au profit des usagers, des agents publics et des contribuables.

Une mission de l'inspection générale des finances a été lancée sur ce sujet.

3. Sur la sécurité sociale

a) Etendre aux autres branches les outils de gouvernance de la branche maladie

Le système de gouvernance de la branche maladie s'est très nettement amélioré, avec une nette inflexion de l'ONDAM et le respect en 2005 (pour la première fois depuis 1997), puis en 2006, de l'ONDAM voté en loi de finances. Ce qui a été instauré pour la branche maladie mérite d'être envisagé pour les autres branches : harmonisation des procédures de nomination et de cessation des fonctions des directeurs de caisses locales sur celles en vigueur dans la branche maladie, renforcement du pilotage national des réseaux et développement des actions mutualisées entre les caisses locales.

Pour la branche famille notamment, où l'on constate que les dépenses ont été dernièrement particulièrement dynamiques, notamment du fait de la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), il pourrait être envisagé, en accord avec les partenaires sociaux, d'étendre le système de gouvernance de la branche maladie à la branche famille, par exemple en :

- étendant à la branche famille les principes ayant présidé à la création d'un comité d'alerte à la branche maladie, en opérant les adaptations nécessaires

Supprimé : cé

compte-tenu de la spécificité des dépenses concernées. En effet, dans le cas de la politique familiale, l'enjeu pour les finances publiques se joue davantage au moment de la conception des politiques plutôt que dans leur mise en œuvre, souvent contrainte ;

Supprimé : le problème

Supprimé : pos

Supprimé : dans la mise en œuvre

Supprimé : en amont

Supprimé : plus

- communiquant davantage sur les dépenses de la branche famille : un objectif de dépenses en euros est voté en loi de financement de la sécurité sociale, mais celui-ci pourrait être, à l'instar de l'ONDAM, présenté en évolution et décliné par type de dépenses (prestations familiales, crèches, etc.).

A l'instar des responsables de programme de la LOLF, les gestionnaires de la dépense sociale doivent en effet être davantage responsabilisés sur la maîtrise des dépenses et le respect des objectifs et équilibres financiers.

b) Rechercher le désendettement puis l'équilibre structurel par branche

L'objectif d'équilibre structurel de la sécurité sociale doit être recherché en plusieurs temps :

- dans un premier temps, il s'agit de revenir à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale ;
- ensuite, des excédents pourraient être dégagés, afin d'apurer les déficits passés non repris par la CADES et financés par la CRDS¹⁵ ;
- enfin, une disposition législative, de nature organique, pourrait redéfinir la notion de tableaux d'équilibre de la sécurité sociale afin d'obliger à présenter au vote du Parlement des objectifs de soldes équilibrés (a minima).

Pour être crédible, une telle proposition supposerait toutefois de pouvoir assurer une parfaite adéquation entre les progressions des dépenses et des recettes. Une telle approche ne pose pas exactement les mêmes difficultés selon les branches considérées (cf. infra). Elle doit en outre tenir compte des variations entraînées par des fluctuations de nature conjoncturelle.

En effet, les recettes de la sécurité sociale sont assises en grande majorité sur la masse salariale qui fluctue en fonction de l'activité économique. Les fluctuations conjoncturelles brouillent l'analyse que l'on peut faire de la situation sous-jacente (ou structurelle) de la sécurité sociale : ainsi, durant la phase haute du dernier cycle (1999 à 2001), l'équilibre constaté de l'assurance maladie a pu masquer la dérive structurelle

¹⁵ Pour la CNAMTS, les perspectives pluriannuelles font apparaître des déficits jusqu'en 2008. Sauf à augmenter la CRDS, la CADES ne peut reprendre ces déficits (2007-2008). Les excédents des années ultérieures devraient permettre de les compenser afin que le fonds de roulement parvienne à 0.

induite par la dynamique des dépenses. Dans ce contexte, la définition d'objectif d'équilibre instantané de la sécurité sociale (du régime général) conduirait à des réactions de politique économique procycliques : du côté des recettes, cela signifierait notamment de baisser les cotisations en phase haute, pour les augmenter en phase basse.

Il serait donc opportun, pour s'affranchir des fluctuations cycliques de l'activité, de définir des objectifs structurels. La mise en place d'un fonds de stabilisation conjoncturel¹⁶ pourrait contribuer à la clarification d'un tel objectif. L'instauration d'un tel fonds permettrait d'effectuer un lissage interannuel des fluctuations des recettes de la sécurité sociale (du régime général). La mise en place de ce fond, s'il est conçu branche par branche, est parfaitement compatible avec le principe d'autonomie financière des branches. En phase haute du cycle, la branche abonderait le fonds de stabilisation et en phase basse, elle pourrait, pour atteindre l'équilibre, percevoir une dotation du fonds. Un tel fonds donnerait aux gestionnaires de la dépense sociale une visibilité sur les futures recettes des différentes branches qui ne seraient plus soumises aux fluctuations conjoncturelles.

Instaurer une règle d'équilibre structurel est économiquement justifié pour les dépenses courantes, que sont les dépenses de protection sociale, qui n'ont pas à être reportées sur les générations futures. Toutefois, pour la branche vieillesse, la notion d'équilibre instantané a moins de sens compte tenu des surcoûts à venir liés au vieillissement de la population, qui peuvent justifier d'accumuler aujourd'hui des excédents pour faire face aux dépenses futures et nécessitent en tout état de cause un pilotage dans la durée par la mise en œuvre de réformes structurelles.

c) Réduire et mieux encadrer les niches sociales

A l'instar des mesures proposées pour les dépenses fiscales, il serait souhaitable de réduire le nombre actuel des niches sociales et d'instaurer des règles de bonne conduite afin d'en limiter le recours à l'avenir. En effet, les « niches sociales » constituent des dispositifs dérogeant au principe d'universalité de l'assiette et aux taux de droit commun des prélèvements affectés au financement de la protection sociale. **A ce titre, le bénéfice pour l'intérêt général lié à un allègement de charges sociales doit être appréhendé au regard de la perte de financement pour la sécurité sociale qu'il engendre.** Après une revue méthodique des niches sociales existantes, il pourrait donc être décidé de mettre en place une règle selon laquelle la création de toute niche sociale devrait être gagée par la suppression d'une autre niche sociale dont l'enjeu financier est équivalent.

d) Des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale plus transparentes et mieux pilotées

Les flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale sont nombreux et complexes : ils se composent en effet de dotations budgétaires, de recettes transférées et d'impôts

¹⁶ Qui n'aurait pas la capacité de s'endetter.

partagés. En outre, des domaines de cofinancement existent entre les deux secteurs, tout particulièrement dans le domaine de la politique familiale. Ces cofinancements nuisent à la lisibilité de l'action publique et à la responsabilisation des acteurs. Enfin, l'affectation, à des fins de financement de la politique de l'emploi, à la sécurité sociale de multiples impôts auparavant affectés à l'Etat rend la politique des prélèvements obligatoires peu cohérente.

De plus, la différence de comptabilité entre l'Etat (comptabilité de caisse) et la sécurité sociale (comptabilité en droits constatés) renforce l'opacité liée à ces flux croisés en dépenses et en recettes entre les deux acteurs et conduit à des décisions qui peuvent peser sur la trésorerie des organismes de sécurité sociale.

Supprimé : .

MM. Lambert et Migaud ont évoqué, dans leur rapport sur la mise en œuvre de la LOLF, la possibilité d'un rapprochement des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Ce sujet a été débattu lors du Conseil d'orientation des finances publiques de décembre 2006. La nécessité de clarifier les relations entre l'Etat et la sécurité sociale a fait consensus.

Une mission d'inspection conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances devrait formuler des propositions à cet égard. Il s'agit d'améliorer les règles de gouvernance pour une meilleure articulation entre les deux instruments financiers et de rétablir davantage de cohérence et de transparence dans les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale en tirant les conséquences, dispositif par dispositif, des analogies qui existent entre les dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale, et en tenant compte des spécificités de chaque secteur.

Outre les mesures qui peuvent être prises pour mieux articuler les procédures d'élaboration des textes ou renforcer la cohérence des cadrages pluriannuels, des préconisations pour une meilleure articulation entre les dépenses et les recettes votées en PLF et PLFSS peuvent d'ores et déjà être formulées :

Supprimé : D

- Privilégier, autant que possible, les recettes propres à chacun des acteurs;
- Redéfinir les périmètres respectifs de la prise en charge des dépenses en limitant les co-financements, en veillant à la cohérence et l'efficacité des politiques publiques et en s'assurant que la responsabilité financière soit corrélée avec la maîtrise des instruments de mise en œuvre d'une politique publique (politique du logement par exemple) ;

Ces deux orientations permettraient d'éviter que ne continue de s'accumuler une dette de l'Etat envers la sécurité sociale par une meilleure étanchéité de ces deux ensembles. La question de la dette actuelle doit par ailleurs être réglée au-delà de la simple prise en charge des intérêts par l'Etat, même si ce sujet n'a pas d'effet sur les comptes publics consolidés.

- En cohérence avec le souci de clarification des recettes de chacun des acteurs, instituer un monopole d'une part des LFSS pour les mesures relatives aux recettes propres de la sécurité sociale et aux exonérations de cotisations sociales et d'autre part des lois de finances pour les mesures relatives aux recettes propres de l'Etat.

4. Sur les collectivités locales

Le rapport du Conseil économique et social, Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne (novembre 2006) et le rapport de Pierre Richard, président du directoire de Dexia, sur la maîtrise de la dépense locale, ont défini des orientations qui tracent des perspectives d'amélioration de la connaissance et du pilotage des finances locales, à la fois sur les recettes, les dépenses et les relations financières avec l'Etat.

a) Accroître la transparence et la responsabilité sur les recettes

Les deux rapports précités définissent des orientations communes, afin d'accroître la transparence de la fiscalité locale :

- Retour à l'impôt local en pleine responsabilité, en supprimant les dégrèvements et exonérations obligatoires dont la multiplication au cours des deux dernières décennies a instauré l'Etat en premier contribuable local ;
- Travailler à la spécialisation des impôts. Le pouvoir fiscal ne s'exerce sur un impôt qu'à un seul niveau de collectivité ;
- Permettre ainsi au citoyen d'identifier les collectivités responsables de l'évolution de la pression fiscale relative à chaque impôt local.

Par ailleurs, une meilleure responsabilisation des collectivités locales passe également par une parfaite transparence appliquée aux transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales et notamment au titre de la prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale (dégrèvements et compensations d'exonérations législatives de bases de fiscalité).

b) Le pilotage de la dépense locale

Le pilotage de la dépense locale pourrait être amélioré par le développement de pratiques d'évaluation au sein de la sphère publique locale. Accélérer la constitution

par l'appareil statistique de l'Etat (site internet de l'Observatoire des Finances Locales alimenté par un portail interministériel unique) de référentiels de coûts standards serait à ce titre utile car ces référentiels permettraient la comparaison d'agrégats et de résultats de performance des collectivités locales par les citoyens comme les élus.

Comme le souligne le rapport de Pierre Richard, le débat démocratique local doit être renforcé pour permettre aux citoyens de mieux appréhender les enjeux. Cela passe notamment par le développement d'une vision consolidée des comptes locaux, principalement au niveau de l'intercommunalité, ainsi que par leur certification. De même, un recours plus systématique à des techniques d'évaluation externe et d'audit, dont les résultats seraient rendus publics, permettrait de fournir au débat public des données plus objectives.

Enfin, le débat budgétaire au sein des assemblées locales devrait lui aussi être modernisé. A ce titre, et par exemple, le rapport propose que des informations comparatives sur des collectivités géographiquement proches et comparables soit échangées, que des éléments d'explications entre les perspectives budgétaires proposées pour la collectivité concernée et les éléments de cadrage national puissent être fournis ou encore qu'un avis sur les propositions de l'exécutif local puisse être donné par des commissions, issues des assemblées locales et composées de représentants de la majorité et de l'opposition.

c) L'introduction de nouvelles règles de gouvernance dans les relations Etat / collectivités locales

Le rapport de Pierre Richard préconise de renouer le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales, en introduisant un principe de négociation entre deux partenaires autonomes et majeurs. Chaque année, il convient de dresser un diagnostic partagé sur l'évolution des finances locales à partir des grandes tendances des finances publiques, afin de s'accorder sur un contrat pluriannuel (triennal ou quinquennal) qui deviendrait un contrat « de solidarité et de performance ». Ce contrat déterminerait l'évolution des financements de l'Etat aux collectivités d'une part, et d'autre part, les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publiques.

Le corolaire de cette contractualisation est un renforcement du rôle du collège des employeurs de la fonction publique territoriale dans la négociation salariale, une concertation approfondie, assortie d'études d'impact sur un agenda – programme des travaux normatifs conduits par l'Etat, afin que les budgets locaux ne subissent pas les effets de l'activité normative de l'Etat, sans que les élus n'y soient associés.

d) Permettre une évolution des finances locales compatible avec les objectifs globaux d'évolution des finances publiques

Dans cette optique, quatre orientations de fond doivent être mises en œuvre, dans la ligne des objectifs tracés par le Premier Ministre lors de la première séance de la Conférence Nationale des finances publiques en janvier 2006 :

- Elargir les marges d'initiatives et d'action des collectivités locales sur les compétences qui leur ont été transférées en particulier pour éviter l'inflation réglementaire par l'Etat dans des domaines transférés comme celui du secteur de la solidarité et du social, par exemple ;
- Améliorer, par une concertation préalable poussée, assortie à des études d'impact, la qualité du droit et la sécurité juridique des textes dont tout ou partie intéresse dorénavant l'action des collectivités locales. Il s'agit notamment de tirer les conséquences de l'alerte lancée par le Conseil d'Etat dans son Rapport Public de 2006, consacré notamment à la complexité du droit ;
- Renforcer la péréquation financière entre collectivités et rénover la fiscalité locale ;
- Rendre compatible le rythme d'évolution des dotations de l'État avec celui de ses propres dépenses.

IV. Conclusion

Face aux défis qui attendent nos finances publiques, au premier rang desquels le vieillissement de notre population, nous avons besoin de la réunion de trois éléments fondamentaux : une stratégie, une programmation et un consensus.

Une stratégie, fondée sur l'anticipation, car il ne serait pas responsable d'attendre d'être au pied du mur pour prendre en compte les défis à venir. Le choc n'en serait que plus rude, et probablement que plus injuste. Cette stratégie doit également combiner un examen sans complaisance de nos dépenses et de nos recettes publiques et la conduite de réformes structurelles permettant d'améliorer notre trajectoire.

Une fois les objectifs assignés, les moyens de les atteindre doivent être prévus, les résultats doivent être suivis et faire l'objet d'un débat public. Pour que cette programmation soit efficace, il nous faut rénover nos outils de pilotage des finances publiques, en responsabilisant l'ensemble des acteurs concernés, en clarifiant les relations financières entre les segments de la dépense publique, et en améliorant la transparence des outils actuellement utilisés. C'est tout le sens des propositions que nous formulons en matière de règles de gouvernance et d'outils de pilotage.

Enfin, le respect dans les prochaines années d'une trajectoire de désendettement qui rétablisse les grands équilibres de nos finances publiques nécessite un consensus sur la situation des finances publiques et ses enjeux entre les différentes forces politiques et au sein de l'ensemble des acteurs publics. Ce consensus semble en cours de construction. Il doit nous conduire à nous doter d'objectifs partagés par tous, stables au-delà des alternances politiques, et dont le respect associe l'ensemble de ceux qui doivent y contribuer. Nous espérons que ce rapport permettra d'avancer dans la voie de ce consensus.

Annexe 1 : Impact du vieillissement sur les dépenses publiques

Face au vieillissement de la population, les finances publiques seront confrontées à des enjeux majeurs au cours des prochaines décennies. Les dernières projections démographiques de l'INSEE, publiées en juillet 2006, font état, d'ici à 2050, d'une vive progression de la part des plus de 60 ans dans la population totale.

Evolution de la population de la France métropolitaine de 2005 à 2050 (scénario central de projection)

| Année | Population (en millions) | Proportion (%) des | | |
|-------|--------------------------|--------------------|-----------|----------------|
| | | Moins de 20 ans | 20-59 ans | Plus de 60 ans |
| 2005 | 60,7 | 24,9 | 54,3 | 20,8 |
| 2010 | 62,3 | 24,3 | 53,0 | 22,7 |
| 2020 | 65,0 | 23,7 | 50,1 | 26,2 |
| 2030 | 67,2 | 22,6 | 48,1 | 29,3 |
| 2040 | 69,0 | 22,1 | 46,9 | 31,0 |
| 2050 | 70,0 | 21,9 | 46,2 | 31,9 |

Selon les résultats de ce scénario, retenu comme central par l'INSEE, un Français sur trois aura plus de soixante ans en 2050 contre un sur cinq aujourd'hui. A l'inverse, la part de la population en âge de travailler devrait perdre dix points pour passer de 54,3 % en 2005 à 46,2 % en 2050. Même si des scénarios alternatifs retenant d'autres hypothèses de fécondité, mortalité et solde migratoire ont été projetés, le constat du vieillissement de la population française est inéluctable, seule son intensité pouvant être discutée.

Cette tendance démographique lourde aura des conséquences sur les finances publiques qui étaient constituées, en 2005, à 55,8 % de dépenses sociales. Si les dépenses des administrations de sécurité sociale devraient être les plus touchées, le choc démographique affectera toutes les composantes des administrations publiques. En effet, l'Etat, chargé notamment du versement des retraites de fonctionnaires, finance 12,5 % des dépenses publiques de protection sociale, les collectivités locales, qui jouent un grand rôle dans l'aide sociale, 7,6 %.

Il convient donc d'apprécier la soutenabilité des finances des administrations publiques dans leur ensemble et non de la seule sécurité sociale.

Si les dépenses de retraite vont augmenter mécaniquement en raison du vieillissement, les dépenses de santé devraient également progresser par la conjugaison du coût des

progrès techniques et de la croissance de la fraction de la population la plus âgée qui recourt massivement aux produits et soins de santé. Les dépenses d'action sociale, dont l'importance a crû depuis le début de la décennie avec la mise en place de l'APA (allocation personnalisée à l'autonomie) et la création de la CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) devraient également augmenter avec la progression du nombre de personnes dépendantes. En revanche, le vieillissement de la population, dont l'impact est incertain sur l'évolution à moyen terme du taux de chômage (cf. partie 4.b ci-dessous), ne permettrait pas de dégager des marges de manœuvre significatives sur les coûts associés (allocations chômage et gestion du service public de l'emploi). Enfin, la stabilisation du nombre de jeunes de moins de 20 ans devrait limiter la progression des dépenses d'éducation.

Les dépenses publiques d'infrastructures de transports, de logement et de prestations familiales varient en fonction de la structure par âge de la population. Une population âgée n'a, par exemple, pas les mêmes besoins de logement et n'utilise pas les mêmes modes de transports qu'une population plus jeune. Ces dépenses devraient donc varier avec le vieillissement de la population. Toutefois, leur impact sur les comptes publics n'a pas été encore chiffré.

Pour estimer le coût potentiel des dépenses liées au vieillissement, plusieurs organismes se sont livrés à des exercices de projection. L'intérêt principal des projections de la Commission européenne présentées ci-dessous est de proposer un cadrage global sur les finances publiques en essayant d'articuler l'ensemble des sujets (retraites, santé etc.) autour d'un même scénario macroéconomique. Il existe par ailleurs un certain nombre d'autres travaux s'intéressant à des thèmes plus spécifiques. Parmi les plus récents, on peut mentionner les travaux de l'OCDE sur les dépenses de santé et les conclusions du COR sur les retraites (cf. *infra*).

(1) Les travaux européens autour du vieillissement

Les projections de dépenses liées au vieillissement – c'est-à-dire dans le domaine des retraites, de la santé, de la dépendance, de l'éducation et du chômage – sont celles réalisées par le Comité de Politique Economique en février 2006 (« Report by the Economic Policy Committee and the European Commission on the impact of ageing populations on public spending » Février 2006). Elles s'appuient sur un scénario démographique et macroéconomique estimant qu'à l'horizon 2050, la croissance potentielle devrait diminuer significativement dans l'Union européenne pour s'établir à un rythme annuel moyen de 1,4%. Les gains de productivité seraient alors le principal moteur de la croissance.

Les projections de dépenses liées au vieillissement sont elles de deux natures :

- Pour mieux saisir les spécificités nationales, les projections de dépenses de retraites ont été réalisées par chaque Etat membre dans le cadre d'hypothèses définies en commun.

- Les projections de dépenses de santé, dépendance, chômage et éducation sont réalisées avec une méthodologie commune.

Les principales hypothèses sous jacentes aux projections du CPE pour la France sont les suivantes :

| | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Taux de fécondité | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| Espérance de vie à la naissance (hommes) | 76,4 | 77,4 | 79,3 | 80,6 | 81,6 | 82,3 |
| Espérance de vie à la naissance (femmes) | 83,6 | 84,4 | 85,8 | 86,8 | 87,5 | 87,9 |
| Flux net d'immigration (milliers) | 63,2 | 61,6 | 60,3 | 58,9 | 58,8 | 58,7 |
| Population des + 65 ans/ Population des 15-64 (%) | 25,3 | 25,8 | 33,0 | 40,2 | 45,9 | 46,4 |
| Croissance (volume, %) | 2,2 | 2,4 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Productivité du travail (%) | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Taux de chômage | 9,1 | 8,3 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 |

Les résultats de ces projections font apparaître des surcoûts induits par le vieillissement pour 22 des 25 pays européens (cf. tableau ci-dessous).

Accroissement des dépenses publiques entre 2004 et 2050 (% PIB)

| | Retraites | Santé | Dépendance | Chômage | Education | Total |
|-------------|-----------|-------|------------|---------|-----------|-------|
| France | 2,0 | 1,8 | 0,2 | -0,3 | -0,5 | 3,2 |
| Allemagne | 1,7 | 1,2 | 1,0 | -0,4 | -0,9 | 2,7 |
| Royaume-Uni | 2,0 | 1,9 | 0,8 | 0,0 | -0,6 | 4,0 |
| Italie | 0,4 | 1,3 | 0,7 | -0,1 | -0,6 | 1,7 |
| Espagne | 7,1 | 2,2 | 0,2 | -0,4 | -0,6 | 8,5 |
| Pologne | -5,9 | 1,4 | 0,1 | -0,4 | -1,9 | -6,7 |
| Zone euro | 2,6 | 1,5 | 0,6 | -0,3 | -0,6 | 3,8 |
| UE 25 | 2,2 | 1,6 | 0,7 | -0,3 | -0,6 | 3,4 |

Au niveau européen, les dépenses de retraite et santé engendreront les dépenses supplémentaires les plus importantes. L'augmentation du poids des dépenses liées au vieillissement sera perceptible dès 2010, et la plus forte entre 2020 et 2030. Les réductions, incertaines, du poids des dépenses d'éducation et de chômage (-0,9 point de PIB au total à l'horizon 2050) ne permettront pas de compenser la hausse des charges futures liées aux retraites, à la santé et à la dépendance.

S'agissant de la France, l'augmentation entre 2005 et 2050 du poids des dépenses liées au vieillissement se situe à 3,2 points de PIB ce qui place la France dans la moyenne européenne (3,4 % du PIB). Le surcoût engendré par le vieillissement est également proche par type de dépenses des autres pays européens. Seul le financement du risque dépendance devrait être assez éloigné en France (+ 0,2 % du PIB) de l'ensemble de

l'Union européenne (+ 0,7 %) en raison d'une prise en compte partielle de ces dépenses dans le risque santé.

(2) *Projections de dépenses de santé et de retraite de l'OCDE*

En 2006, l'OCDE a procédé à une actualisation de ses projections de dépenses de santé et de dépendance à l'horizon 2050. Deux scénarios ont été envisagés. Si le premier scénario retient des hypothèses voisines à celles de la Commission, le second fait l'hypothèse d'une prise en compte de la spécificité du secteur de la santé. Ce dernier, riche en facteur travail, est peu susceptible de gains de productivité si bien que les prix relatifs des services de santé devraient s'accroître et peser sur les dépenses publiques.

Si on considère le scénario de l'OCDE fondé sur des hypothèses analogues à celles de la Commission, les résultats sont comparables : du fait principalement des évolutions démographiques à venir, l'augmentation du poids des dépenses de santé pour la France entre 2005 et 2050 est évaluée à +1,8 point de PIB par la Commission et +1,7 point de PIB par l'OCDE.

Dans leur deuxième scénario, les projections de l'OCDE montrent aussi qu'une dérive persistante des dépenses du fait de faibles gains de productivité dans le secteur de la santé pourrait significativement peser sur les finances publiques : l'augmentation du poids de la dépense pourrait alors atteindre +3,5 points de PIB dans le cas de la France.

| | Augmentation du poids des dépenses de santé entre 2005 et 2050 (points de PIB) | | | Augmentation du poids des dépenses de dépendance entre 2005 et 2050 (points de PIB) | | |
|-------------|--|------------|------------|---|------------|------------|
| | OCDE | | Commission | OCDE | | Commission |
| | Scénario 1 | Scénario 2 | | Scénario 1 | Scénario 2 | |
| France | 3,5 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,0 | 0,2 |
| Allemagne | 3,6 | 1,8 | 1,2 | 1,9 | 1,2 | 1,0 |
| Italie | 3,8 | 1,9 | 1,3 | 2,9 | 2,2 | 0,7 |
| Royaume-Uni | 3,6 | 1,7 | 1,9 | 1,9 | 1,1 | 0,8 |
| EU 15 | 3,7 | 1,9 | 1,6 | 2,2 | 1,3 | 0,6 |

Enfin, s'agissant des projections de dépenses de retraite, l'OCDE prend acte des résultats positifs qu'ont eus les réformes entreprises depuis 2001. L'OCDE souligne néanmoins qu'à long terme, certaines baisses projetées de ratio de remplacement ou encore le basculement de certains systèmes vers une capitalisation complète pourrait faire émerger de nouvelles questions pour les finances publiques.

Comme toute approche de très long terme, ces chiffres sont sujets à des hypothèses et ne constituent pas des prévisions. On constate néanmoins que l'OCDE considère qu'un aléa fort existe par rapport aux chiffres de la Commission, et l'évalue à 3,2 points de PIB de dépenses supplémentaires liées au vieillissement.

(3) *Projections de dépenses de retraites du COR*

Le COR a actualisé en octobre 2006, puis en janvier 2007 à l'occasion de la parution de son dernier rapport, ses projections de long terme concernant la France avec les nouvelles hypothèses démographiques diffusées par l'INSEE à l'été 2006. Le scénario central de la projection repose sur ces projections de population et sur les hypothèses macroéconomiques suivantes :

- projections de taux d'activité réalisées par l'INSEE au moyen d'une modélisation qui prend en compte les effets des réformes sur les retraites de 1993 et 2003. Notons que le scénario retenu par le COR n'est pas le scénario central des projections de l'INSEE mais un scénario moins optimiste quant à l'impact de ces réformes sur les comportements d'activité.
- la productivité réelle du travail augmente selon un rythme de 1,8 point par an. Ce résultat a été obtenu à partir des projections de population active, de taux de chômage et de productivité du capital
- l'hypothèse de chômage repose sur un retour au plein emploi avec un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015.
- enfin, durant toute la période de projection, les pensions (et les salaires utilisés pour le calcul de la retraite lors de la liquidation) ne sont pas revalorisées au-delà de l'inflation. Dans le même temps, les salaires croissent parallèlement à la hausse de la productivité du travail (+1,8 % par an du salaire réel moyen).

Ces projections à horizon long sont entourées d'une très forte incertitude. Le rapport du COR présente également des scénarios alternatifs illustrant l'impact sur les résultats d'hypothèses différentes en matière démographique (solde migratoire, taux de fécondité ...), économique (chômage, productivité) et réglementaire (indexation, ...).

Selon les hypothèses retenues dans le scénario central, le besoin du financement de notre système de retraite s'établirait alors à un peu moins de 2 points de PIB en 2050. Dans d'autres scénarios moins favorables, il pourrait atteindre presque 5 points de PIB.

| | COR | Commission |
|---|----------|------------|
| Natalité (indicateur conjoncturel de fécondité) constant sur la période | 1,9 | 1,9 |
| Solde migratoire (personnes par an) | +100 000 | +59 000 |
| Espérance de vie des hommes (en 2050) | 83,8 | 82,3 |
| Espérance de vie des femmes (en 2050) | 89,0 | 87,9 |
| Productivité (% par an) | 1,8 | 1,7 |
| Chômage (% de la population active-stable à partir de 2015) | 4,5 | 7,0 |
| Besoin de financement en 2020 (% PIB) | 0,7 | 0,8 |
| Besoin de financement en 2050 (% PIB) | 1,7 | 2,0 |

(4) *Synthèse de ces analyses.*

Au final, l'ensemble de ces travaux décrit le risque que fait peser le vieillissement sur les finances publiques, à législation constante. De ce point de vue, la France se situe dans la moyenne européenne : dans les travaux du CPE et de la Commission, l'augmentation projetée des dépenses liées au vieillissement s'établit ainsi à 4,4 points de PIB pour la zone euro et 3,4 points de PIB pour l'ensemble de l'Union (3,2 points de PIB pour la France). Les risques dus au vieillissement proviennent principalement des dépenses de retraites (entre 1,7 et 2,0 point de PIB d'augmentation d'ici 2050 selon les travaux du COR et de la Commission européenne) et de santé (entre 1,8 et 3,6 points de PIB d'augmentation d'ici 2050 selon les travaux de l'OCDE et de la Commission) et ne seront pas vraisemblablement compensés par une baisse de la dépense dans d'autres domaines (chômage, éducation).

De telles projections sont évidemment entourées d'une part d'incertitude. Pour les dépenses de retraites, les hypothèses relatives à la démographie et à l'environnement macroéconomique sont essentielles. S'agissant des dépenses de santé, les facteurs d'incertitude proviennent de l'appréhension même des causes de l'évolution des dépenses : les facteurs démographiques et macroéconomiques (profil par âge, progression tendancielle des dépenses à âge donné...) mais également des éléments liés au secteur de la santé lui-même comme le progrès technique et plus généralement l'évolution des coûts dans ce secteur.

Ces projections, dont les principaux messages font consensus, pointent finalement toutes à la nécessité d'agir sans tarder pour assurer la soutenabilité des finances publiques.

Annexe 2 : La notion de soutenabilité des finances publiques

La notion de soutenabilité des finances publiques s'intéresse à la capacité d'une économie de rester solvable, c'est-à-dire de conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour couvrir le niveau de la dette et le dynamisme des dépenses. La difficulté réside dans l'appréciation des limites de cette capacité à rester solvable. Le débat public retient généralement deux façons de la mesurer :

- ou bien la capacité à respecter un certain niveau de dette (par exemple 60% du PIB) à un horizon donné (par exemple 2050) ;
- ou bien l'équilibre intertemporel des comptes publics, c'est-à-dire la capacité de financer l'endettement contracté à ce jour par des surplus futurs.

Les projections de dette explicite : un critère peu opérationnel

Disposant de projections de besoins de financement, il est aisé de construire des trajectoires futures de dette, sous l'hypothèse que ces besoins de financement seront, dans le futur, entièrement couverts par le recours à l'endettement. Cette approche standard est par exemple reprise par la Commission européenne. Elle montre la dérive potentielle de la dette publique du fait de la dérive des dépenses, qui conduisent à des ratios de dette de l'ordre de plusieurs centaines de points de PIB à un horizon de 50 ans. Au-delà de leur caractère spectaculaire, ces projections ont un caractère opérationnel très limité. D'une part elles sont extrêmement dépendantes des contraintes techniques permettant de les construire : taux d'actualisation, horizon où l'on se place etc. D'autre part elles ne donnent aucune indication précise sur l'ampleur des ajustements qu'il convient de faire dès aujourd'hui.

L'écart de financement actualisé (*tax gap* en anglais), un indicateur de plus en plus utilisé

Au contraire, partant de l'idée d'avoir pour objectif la couverture de la dette publique contractée à ce jour par des surplus futurs, on construit un indicateur « d'écart de financement actualisé » (ou *tax gap*) du déséquilibre des finances publiques. Cet indicateur montre l'augmentation immédiate des recettes qui, reportée à l'identique dans les années à venir, permettrait de placer les finances publiques sur un sentier

considéré comme soutenable c'est-à-dire tel que les excédents futurs couvrent la dette actuelle.

Cet indicateur n'est pas exempt de critiques, qui sont d'ailleurs communes à l'ensemble des indicateurs de soutenabilité des finances publiques :

- il dépend de la qualité des projections de dépenses liées au vieillissement ;
- un certain nombre d'hypothèses en partie arbitraires (taux d'intérêt) influent sur les estimations (même si ce défaut est relatif puisqu'en pratique il s'avère moins sensible aux hypothèses que les autres indicateurs)

Toutefois, il présente l'avantage de fournir un indicateur synthétique, exprimé en points de PIB et donnant une indication directement appréciable de l'importance des ajustements nécessaires. Cet indicateur montre, sous une forme comparable à un déficit public ou un taux de prélèvements obligatoires, l'ampleur de l'ajustement nécessaire, mais ne constitue pas pour autant une recommandation de politique économique. Ainsi, il permet de rendre compte de façon très synthétique de l'impact de réformes structurelles consistant à infléchir les tendances futures de dépenses de santé et de retraite.

A partir de cet écart de financement, il est possible de détailler d'un côté la contribution de l'effet « boule de neige » dû à la situation initiale (déficit primaire et dette), avant même toute dérive future des comptes publics, et de l'autre le pur effet dû à l'augmentation des dépenses liées au vieillissement.

Les travaux européens définissent également un deuxième indicateur voisin de celui de l'écart de financement, et traduisant l'amélioration immédiate et pérenne du solde nécessaire pour atteindre un niveau de dette de 60% en 2050.

Evaluation de la soutenabilité des finances publiques par la Commission européenne

En octobre 2006, la Commission européenne a publié un rapport présentant une grille harmonisée d'analyse des enjeux de finances publiques liés au vieillissement (« The long term sustainability of public finances in European Union»). Ce rapport propose une évaluation de la soutenabilité des finances publiques pour chaque Etat membre, sur la base d'un scénario macroéconomique à l'horizon 2050 et de projections de dépenses liées au vieillissement, c'est-à-dire dans le domaine des retraites, de la santé, de la dépendance, de l'éducation et du chômage.

Les résultats des travaux

| | Dette en 2005 (% PIB) | Dette en 2050 (% PIB) | Soutenabilité (S1 - % PIB) | Ecart de financement (S2 - % PIB) | | |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------|-------|
| | | | | Position initiale | Vieillessement | Total |
| France | 66,6 | 239 | 3,2 | 1,4 | 2,6 | 4,0 |
| Allemagne | 67,7 | 261 | 3,5 | 1,6 | 2,8 | 4,4 |
| Royaume- Uni | 42,8 | 239 | 3,4 | 1,8 | 3,2 | 4,9 |
| Italie | 106,4 | 261 | 3,4 | 1,3 | 1,8 | 3,1 |
| Espagne | 43,2 | 72 | 0,2 | -2,7 | 5,9 | 3,2 |
| Pologne | 42,5 | 40 | -0,4 | 2,6 | -2,8 | -0,2 |
| Zone euro | 70,0 | 196 | 2,3 | 0,2 | 3,5 | 3,3 |
| UE 25 | 63,0 | 180 | 2,1 | 0,3 | 3,0 | 3,4 |

Ce tableau présente les indicateurs de soutenabilité calculés par la Commission européenne dans son rapport « The long-term sustainability of public finances in the European Union » publié en octobre 2006. La projection de dette en 2050 est obtenue en supposant un financement par endettement de la hausse des dépenses publiques du fait du vieillissement. L'indicateur S1 traduit l'amélioration immédiate et pérenne du solde public qui serait nécessaire pour atteindre un ratio de dette de 60% en 2050. Enfin l'indicateur S2 traduit l'amélioration immédiate et pérenne du solde public qui permettrait de rendre soutenables les finances publiques c'est-à-dire qui permettrait d'assurer que la dette accumulée jusqu'à aujourd'hui est financée par des surplus futurs : cet indicateur peut être décomposé en deux facteurs : d'une part l'impact de la position initiale qui, si elle est dégradée, génère par elle-même un effet « boule de neige » insoutenable et d'autre part l'impact du vieillissement qui pèse sur l'évolution de la dépense publique. Ainsi, en 2050, sans changement de la politique budgétaire, la dette publique française pourrait atteindre 239 % du PIB. Pour atteindre une dette de 60 % à horizon 2050, il faudrait améliorer le solde public de 3,2 points de PIB dès aujourd'hui. Enfin, pour financer la dette initiale malgré le surcoût entraîné par le vieillissement, il faudrait améliorer le solde public de 4,0 % à la fois en raison du niveau de dette et du déficit 2005 (pour 1,4 point de PIB) et du surcoût induit par le vieillissement (pour 2,4 points de PIB).

Dans l'analyse la soutenabilité de la Commission, la France est considérée à « risque moyen » pour la soutenabilité de ses finances publiques, ainsi que neuf autres pays, dont nos plus proches voisins (Belgique, Allemagne, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Slovaquie et Royaume-Uni). 6 Etats Membres sont classés « risque élevé » : République tchèque, Grèce, Chypre, Hongrie, Portugal et Slovaquie. 9 Pays sont classés « faible risque » : Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pays Bas, Autriche, Pologne, Slovaquie, Finlande et Suède. La Commission souligne que les réformes entreprises en France, en particulier la réforme des retraites de 2003, contribuent à la modération de l'accroissement des dépenses liées au vieillissement. En comparaison avec les projections réalisées en 2001, l'augmentation projetée du poids des dépenses de retraite entre 2004 et 2050 a été réduite de 1,6 point de PIB, en grande partie grâce à l'impact des réformes entreprises depuis 2001.

La Commission considère en revanche que le niveau actuel de la dette et du déficit, s'ils n'étaient pas corrigés, conduiraient à une trajectoire explosive de la dette, avant même de prendre en compte l'impact du vieillissement sur les finances publiques.

D'une façon générale, les principaux messages de ces travaux européens portent sur la nécessité de poursuivre les réformes engagées des régimes de retraites et les autres réformes structurelles (augmentation du taux de participation au marché du travail, adaptation de la politique d'immigration...) pour faire face à l'augmentation projetée des dépenses liées au vieillissement.

Ces travaux permettent de resituer notre pays par rapport aux autres en matière de vieillissement. Dans cette perspective, la France n'est pas la plus mal placée, grâce à une démographie relativement plus dynamique. Les dépenses supplémentaires liées au vieillissement, quelle que soit la méthode utilisée, restent à un niveau proche de la moyenne, aux alentours de 3 points de PIB selon les chiffres de la Commission. Mais pour appréhender ces chiffres, il convient de les replacer dans le contexte plus global des finances publiques :

- La position médiane de la France dans le classement des pays européens s'explique avant tout par la relative bonne santé de sa démographie. Quatorze pays européens devraient procéder à un ajustement plus fort pour financer le surcoût induit par le vieillissement. En revanche, la situation actuelle des finances publiques françaises est plus inquiétante puisque seuls six pays devraient procéder à un ajustement plus restrictif face à leur situation initiale.
- L'importance de notre taux de prélèvements obligatoires (44,0 % en 2005), rend l'ajustement intégral sur les recettes irréaliste. Le « tax gap », malgré son appellation, pouvoir être absorbé plus largement par le canal des dépenses qui se situent à un niveau élevé (53,8 % en 2005).

Ainsi, la soutenabilité de nos finances publiques se pose de manière particulièrement forte en France et appelle non seulement une adaptation de long terme de nos systèmes de protection sociale, mais aussi une réaction immédiate sur nos finances publiques, en veillant à notre compétitivité fiscale.