Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (tome 1)

Engagement national de désendettement

Présenté au nom de Dominique de Villepin
Premier ministre

Par Thierry Breton,
Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Xavier Bertrand,
Ministre de la Santé et des Solidarités

Jean-François Copé,
Ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat,
Porte-parole du Gouvernement

et Philippe Bas,
Ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées,
aux Personnes handicapées et à la Famille

Juin 2006
Seul le document qui sera transmis aux Assemblées le 22 juin fera foi.

SOMMAIRE

I. Situation de l'économie nationale 3

A. La situation de l'économie française 3

B. La situation des finances publiques 6

1. Retour sur la situation 2005 6
2. Perspectives pour 2006 10

II. L'engagement national de désendettement 17

A. Le désendettement doit être une priorité nationale 17

1. Préserver le lien intergénérationnel 17
2. Accroître nos marges de manœuvre pour préparer l'avenir 18
3. Respecter nos engagements européens 19

B. Quelle stratégie de désendettement ? 19

1. Les trois piliers de la stratégie de désendettement 20
2. Des règles de gouvernance vertueuses et stables 21

C. Trajectoire chiffrée de désendettement 25

1. Le désendettement de la France est d'ores et déjà engagé : le ratio de dette sera réduit d'au moins 2 points de PIB en 2006 25
2. Le désendettement se poursuivra sur la période 2007-2010 à un rythme soutenu. 26

III. Pour y parvenir, un pilotage renforcé de nos finances publiques 30

A. Renforcer le pilotage de l'ensemble des finances publiques 30

B. Améliorer la gouvernance des finances sociales 32

1. Les apports de la loi organique du 2 août 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) 32
2. Une coordination renforcée entre les finances de l'Etat et les finances sociales pour assurer une maîtrise globale des finances publiques 35
3. Une mise en perspective pluriannuelle de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour garantir une maîtrise durable des finances sociales 38
4. Des outils de pilotage supplémentaires pour favoriser une maîtrise permanente des finances sociales 39

C. Améliorer le cadre d'exercice des finances locales 41

1. L'accroissement des libertés de gestion sur les compétences transférées 42
2. Le renforcement de la concertation avec les élus locaux sur les décisions de l'État ayant un impact sur les finances des collectivités territoriales 43
3. L'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique 45

4. Le renforcement de l'intensité péréquatrice des dotations de l'État aux collectivités 46
5. L'accompagnement par l'Etat du financement du revenu minimum d'insertion (RMI) 47

D. Pour l'État, tirer pleinement parti de la LOLF et des nouveaux outils de modernisation 48

1. Une meilleure gouvernance en mode LOLF 48
2. Les audits de modernisation : un levier efficace pour identifier des gains de productivité, améliorer le fonctionnement de l'État et le service rendu aux usagers 53

IV. Principales orientations des finances de l'Etat 59

A. Projections à moyen terme des finances de l'État 59

1. Projection à moyen terme des recettes de l'État 59
2. Projections à moyen terme des dépenses de l'État 62

B. Les principaux axes du PLF 2007 65

1. Un budget de responsabilité : une étape nouvelle dans la maîtrise des dépenses 65
2. Le financement des priorités du gouvernement 66
3. Une démarche sans précédent de modernisation de l'Etat 70
4. Une fiscalité compétitive pour une France attractive 75

V. Les grandes orientations des finances sociales 77

A. Redresser les comptes et approfondir la logique de performance 77

1. Rééquilibrer le régime général de sécurité sociale à l'horizon 2009 77
2. Renforcer la performance des organismes de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion 79

B. Les grands axes de la politique de sécurité sociale 80

1. Mettre en œuvre la réforme de l'assurance maladie : dépenser mieux pour soigner mieux 80
2. Poursuivre la consolidation du système de retraites 88
3. Une politique familiale au service des choix familiaux 89
4. Poursuivre et accroître la politique de lutte contre la fraude 90

I. Situation de l'économie nationale

A. La situation de l'économie française

La croissance française a bénéficié du dynamisme de la demande intérieure en 2005

Après une excellente année 2004, la croissance mondiale a été un peu moins vigoureuse en 2005. Plusieurs facteurs ont alimenté ce ralentissement. D'une part, le prix du pétrole a continué à progresser (55 $ en moyenne le baril en 2005 contre 38 $ en 2004, avec des pointes au-dessus de 60 $ durant l'été). D'autre part, les politiques macroéconomiques, notamment aux États-Unis, ont été moins favorables à la croissance. Le commerce mondial a évolué en ligne avec la croissance mondiale : il est resté vigoureux bien qu'en ralentissement (+7,1 % en 2005 après +11,6 % en 2004).

Plus précisément, la croissance a été dynamique en Asie mais a ralenti aux États-Unis, en Amérique Latine et en Europe. Le ralentissement de la demande mondiale a pesé sur les exportations de la zone euro sans que la demande intérieure ne prenne suffisamment le relais. En particulier, la consommation des ménages est restée le chaînon manquant d'une reprise autonome de l'activité, notamment en Allemagne, en raison d'une progression encore très modérée du revenu des ménages. Au total, la croissance s'est élevée à 1,3 % en zone euro.

En 2005, l'économie française a continué de bénéficier d'une demande intérieure plus dynamique que celle du reste de la zone euro. Dans un environnement international moins favorable et suite à plusieurs années de forte appréciation de l'euro, les échanges extérieurs ont cependant fortement pesé sur l'activité. La croissance s'est ainsi établie en 2005 à 1,2 %.

L'activité en France a montré des signes d'accélération dès l'été 2005

L'environnement international de la France s'est sensiblement redressé à partir du second semestre 2005, notamment en zone euro où la croissance s'est située sur un rythme annualisé proche de 2 %.

La France a largement participé à ce mouvement de reprise de l'activité en Europe. La croissance au second semestre 2005 s'est ainsi établie sur un rythme annualisé d'environ 2 % (après une quasi stagnation au premier semestre). Toutes les composantes de la demande se sont raffermies. La consommation a continué de croître sur un rythme soutenu ; elle a même accéléré légèrement à partir de l'été 2005. Suivant le redémarrage du commerce international auquel s'est ajoutée la dépréciation de l'euro l'an dernier et une capacité retrouvée de nos exportateurs à suivre la croissance de nos marchés extérieurs, les exportations ont également nettement rebondi à partir de la mi-2005, leur rythme annualisé passant de moins de 1 % à près de 8 %. Enfin, l'investissement productif a poursuivi son redressement.

Début 2006, la croissance française s'est installée dans la fourchette 2 % - 2 ½ %

Les dernières informations disponibles confortent le scénario présenté dans les dernières prévisions du Gouvernement publiées en mars 2006 («Perspectives économiques 2006-2007») d'un rééquilibrage progressif de la croissance mondiale entre les grandes zones, avec un atterrissage en douceur de l'économie américaine, à l'instar de celui que connaît l'économie britannique, et une accélération de l'activité de la zone euro.

La zone euro bénéficierait en effet d'un cercle vertueux dans lequel le redressement des débouchés extérieurs soutiendrait un raffermissement progressif de la demande intérieure. La croissance en France reposerait toujours sur un socle solide de demande intérieure et accélérerait principalement en raison de l'amélioration de l'environnement international.

Ce diagnostic d'une demande intérieure solide est conforté par les dernières informations disponibles et notamment la première estimation de la croissance pour le premier trimestre de 2006 (+0,5 %). Au début de cette année, les dépenses de consommation des ménages (+0,9 % au premier trimestre) ont été tirées par une distribution de salaires moins restrictive que dans de nombreux pays, ainsi que par la bonne tenue du marché immobilier. Cette tendance devrait de renforcer sous l'effet de la baisse continue du chômage (baisse de 210 000 demandeurs d'emploi depuis douze mois). L'affaiblissement de l'investissement des entreprises apparaît temporaire compte tenu de l'accélération de l'activité et de leur bon niveau de profitabilité. L'investissement des ménages reste très dynamique.

Le scénario d'une accélération de la demande mondiale adressée à la France semble également confirmé par l'accélération des exportations (+3,0 % au premier trimestre). Les anticipations des industriels dans la zone euro, telles qu'elles sont mesurées par les enquêtes de conjoncture, montrent la vigueur de la reprise : dans les principales économies de la zone euro, le moral des chefs d'entreprises industrielles n'avait pas été aussi bon depuis 2000-2001, et même pour l'Allemagne, depuis 1991. A ce stade, les anticipations des chefs d'entreprises – dans l'industrie, comme d'ailleurs dans les services – n'ont pas été affectées par la récente appréciation de l'euro.

Au total, la croissance devrait s'établir dans les fourchettes annoncées en mars, soit entre 2 % et 2½ % en 2006 et en 2007.

Pour autant, le rythme de la croissance européenne et mondiale continuera de dépendre des mouvements du taux de change et du prix du pétrole. La forte poussée récente des prix du brut autour de 70 $ le baril reflète les tensions géopolitiques et intègre une part spéculative importante. Si cette situation devait durer, la croissance mondiale en serait naturellement affectée. A l'inverse, avec une réduction des tensions, la détente des cours pourrait être rapide, d'autant que l'ajustement de l'offre de pétrole à la hausse de la demande en 2005 laisse espérer une nouvelle hausse des capacités d'ici 2007.

Perspectives économiques pour 2006-2007

	PLF 2006 (1)		**Provisoire Insee (2)**	**Prévision MINEFI (3)**	
	2005	**2006**	**2005**	**2006**	**2007**
Croissance					
PIB	1 – 1½	2 – 2½	1,2	2 – 2½	2 – 2½
Consommation des ménages	2,0	2,3	2,1	2,3	2,5
Investissement des entreprises	3,4	4,3	3,6	3,9	4,2
Exportations	2,5	5,0	3,9	6,5	6,1
Importations	5,6	5,6	6,6	6,8	6,1
Emploi et inflation					
Emploi salarié, secteur marchand	0,4	1,0	0,3	0,6	0,8
Salaire moyen par tête, secteur marchand	2,6	2,8	2,9	2,9	3,2
Indice des prix à la consommation	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Indice des prix à la consommation, hors tabac	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
Environnement international et financier					
États-Unis	3,4	3,1	3,5	3,5	2,9
Zone euro	1,4	1,9	1,3	2,0	1,9
Prix du baril de pétrole (en US dollar)	55,2	60,0	54,5	63,0	63,0
Taux de change euro / US dollar	1,25	1,23	1,24	1,21	1,21

(1) Prévisions économiques du Gouvernement associées au Projet de Loi de Finances pour 2006 (septembre 2005).
(2) Comptes de la Nation, Insee (mai 2006).
(3) Dernières prévisions économiques du Gouvernement («Perspectives économiques 2006-2007», mars 2006).

B. La situation des finances publiques

1. Retour sur la situation 2005

Conformément aux engagements de la France, le déficit public de l'ensemble des administrations publiques est repassé sous 3 % en 2005 : il s'est établi à 2,88 points de PIB.

Le Gouvernement s'était engagé il y a un an à réaliser les efforts nécessaires pour que le déficit public repasse sous le seuil de 3 points de PIB, en conformité avec nos engagements européens. En dépit d'une conjoncture moins favorable qu'escomptée (1,2 % de croissance réalisée, contre une prévision de 2,5 % au moment du PLF 2005), le Gouvernement a tenu le cap : le besoin de financement des administrations publiques s'est même établi à 2,88 points de PIB en 2005.

C'est d'abord le fruit des efforts de maîtrise de la dépense publique.

- S'agissant de l'État, pour la troisième année consécutive, une exécution budgétaire rigoureuse a permis de ne pas dépenser un euro de plus que le plafond de dépenses voté en loi de finances initiale (288,5 milliards d'euros ; cf. infra).

- Pour la première fois depuis huit ans, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté dans la loi de financement de la sécurité sociale a été respecté en 2005, grâce notamment au ralentissement des soins de ville. Ce résultat reflète l'adhésion des acteurs aux principes retenus dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie, fondés sur une responsabilisation accrue des acteurs et la préservation de la qualité des soins.

Plusieurs facteurs ont toutefois contribué à alimenter un certain dynamisme de la dépense publique : la progression des versements à l'Union européenne a été forte entre 2004 et 2005 (+2,5 Md€) ; bien qu'en ralentissement, les dépenses des collectivités locales sont restées dynamiques (+3,6 % en volume).

Quant aux prélèvements obligatoires, leur progression a été soutenue par le dynamisme de leur assiette. D'abord, certaines recettes de l'État comme l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ont bénéficié du rebond de la conjoncture en 2004 ; ensuite, les recettes de TVA ont profité de la bonne tenue de la consommation des ménages ; enfin la progression des recettes fiscales a été alimentée par les impôts assis sur la valorisation des actifs mobiliers et immobiliers. S'agissant des administrations

de sécurité sociale, les impôts et cotisations sociales perçues ont progressé au rythme de l'évolution de l'emploi et des salaires. Elles ont également bénéficié de recettes supplémentaires votées dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie en 2004. Enfin, les recettes fiscales des collectivités locales ont été soutenues par le dynamisme spontané des bases d'imposition (dynamisme du marché de la construction, investissement des entreprises, revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales), mais aussi par une hausse des taux d'imposition des régions et des départements. Au total, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 44,0 points de PIB en 2005. Près des deux tiers de la hausse observée par rapport à 2004 est imputable au dynamisme spontané des assiettes des prélèvements obligatoires.

Les recettes publiques hors prélèvements obligatoires ont par ailleurs bénéficié du versement d'une soulte par les Industries électriques et gazières (IEG) pour 8,4 Md€ (0,5 point de PIB). Cette soulte vient en contrepartie des charges supplémentaires transférées à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et aux régimes complémentaires de retraite (AGIRC et ARRCO), du fait de l'adossement du régime de retraite des IEG au régime général.

Les résultats de l'exécution 2005

Budget de l'État

Le solde d'exécution budgétaire de l'État s'est établi en 2005 à -43,5 Md€, en amélioration de 400 M€ par rapport à 2004 et de 1,7 Md€ par rapport au solde prévisionnel de la LFI.

En 2005, le Gouvernement a reconduit l'objectif, atteint en 2003 et 2004, de maîtrise stricte des dépenses au niveau de l'autorisation parlementaire. En 2005, le montant des dépenses exécutées s'établit au même niveau que celui voté en LFI, soit 288,5 Md€.

Compte tenu des aléas pesant sur l'exécution des dépenses, cet objectif a pu être atteint, en 2005 comme les deux années précédentes, grâce à la mise en œuvre d'un dispositif de réserve de précaution sur le budget de l'État. En effet, plusieurs éléments sont de nature à éloigner l'exécution des dépenses des plafonds votés par le parlement en LFI : l'ouverture de crédits de reports hérités du passé et les besoins supplémentaires apparaissant en cours d'année.

Le dispositif de régulation de la gestion 2005 s'est déroulé selon le calendrier suivant :

- Dès février, une réserve de 4,0 Md€ de crédits de paiement et de 2,2 Md€ d'autorisations de programme a été constituée, à l'exclusion des dépenses obligatoires et des priorités gouvernementales.

- Ces mises en réserve ont ensuite été complétées par une régulation des crédits de reports dès leur ouverture : 2,5 Md€ de reports ont été mis en réserve sur les 9,7 Md€ de crédits de reports ouverts en gestion 2005.

- Afin de sécuriser en exécution le respect du plafond de dépenses voté par le Parlement, une tranche complémentaire de mises en réserve est ensuite intervenue à la mi-juillet pour 1 Md€. Ainsi, le Gouvernement s'est doté d'une réserve de 7,5 Md€ de crédits pour faire face aux aléas de gestion.

- Tout au long de la gestion, pour consolider le dispositif de régulation, le Gouvernement a procédé à plusieurs vagues successives d'annulations : 6,3 Md€ de crédits ont ainsi été annulés, dont notamment 1,7 Md€ au titre de gages d'annulation en contrepartie des ouvertures des décrets d'avance rendus nécessaires par les besoins nouveaux identifiés en gestion par le Gouvernement.

En ce qui concerne les recettes du budget général (hors fonds de concours), elles ont progressé de +5,1 Md€ par rapport à 2004. L'augmentation des recettes fiscales (+5,9 Md€) et des recettes non fiscales (+2,3 Md€) a été en partie compensée par la progression des prélèvements sur recettes (+3,2 Md€). L'exécution 2005 s'est révélée conforme aux prévisions, à un écart positif de 0,5 Md€ près, en dépit d'une croissance plus faible que prévu.

Administrations de sécurité sociale

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'est très nettement réduit en 2005 (3,8 Mds€ après 15,9 Mds€ en 2004).

Cette amélioration procède tout d'abord d'une décélération notable de la dépense sociale (+4,3% après +4,9% en 2004), particulièrement significative s'agissant des dépenses d'assurance maladie. Fruit de la réforme engagée en 2004, les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ont connu un ralentissement sensible (+3,9% après +4,9% en 2004 et +6,2 % en 2003) ; pour la première fois depuis des années, l'Ondam a été respecté en 2005. L'inflexion a été particulièrement nette sur les dépenses de soins de ville (+3,1% après +4,3% en 204 et +6,2% en 2003).

L'inflexion de la dépense sociale est aussi venue de l'amélioration de l'emploi qui a permis la baisse des prestations de chômage (-2,1%). Dans le même temps, les prestations vieillesse et famille ont conservé un certain dynamisme, sous l'effet du succès des dispositifs de retraite anticipée pour les salariés à longue carrière et de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Par ailleurs, les recettes des administrations de sécurité sociale ont été stimulées par la bonne tenue des revenus salariaux ainsi que par les mesures de redressement associées

à la réforme de l'assurance maladie. Le financement de la dépendance (contribution de solidarité de 0,3%, dont le produit est affecté à la CNSA) et la mise en place du régime additionnel de retraites dans les fonctions publiques (ERAFP) ont également procuré des recettes supplémentaires aux organismes sociaux en 2005. Enfin les recettes hors prélèvements obligatoires ont été rehaussées par le versement de la soulte par des industries électriques et gazières (IEG), au titre de l'adossement des retraites de leurs salariés aux régimes de retraite générale et complémentaire (pour un total de 8,4 Mds€, dont 7,6 Md€ a été affectée à la CNAVTS et 0,8 Md€ à l'AGIRC-ARRCO).

Collectivités locales

Devenues déficitaires en 2004 après huit années d'excédents, les finances locales le sont restées en 2005 avec un besoin de financement à 1,8 Md€[1] (2,3 Md€ en 2004).

Les dépenses locales ont évolué sur un rythme soutenu (+5,3 %). En effet, malgré une décélération, l'investissement local a continué à croître fortement (+7,1 % après +8,5 % en 2004). Mais les dépenses de personnel ont également augmenté de 5 % sous l'effet conjugué de la croissance des rémunérations (+4,3 %) et des cotisations sociales employeurs (+6,8 %).

Les recettes ont crû de 5,6 %, entraînées notamment par la progression des recettes fiscales (+8,6 %). Trois facteurs expliquent le dynamisme des prélèvements obligatoires locaux : les transferts de fiscalité d'État[2], le dynamisme des bases taxables et la hausse des taux de fiscalité directe. Les recettes des « quatre vieilles » ont ainsi progressé de 5,9 % pour la taxe professionnelle, 7,5 % pour les taxes foncières (bâti et non bâti) et 6,8 % pour la taxe d'habitation. Enfin, les droits de mutation ont bénéficié de la bonne santé du marché immobilier (la progression des droits de mutation à titre onéreux des départements s'est établie à 13,5% l'an dernier, soit une hausse de 0,8 Md€).

La dette publique s'est établie à 66,6 points de PIB fin 2005

La progression du ratio d'endettement en 2005, de 64,4 à 66,6 points de PIB, trouve son origine dans deux facteurs :

[1] Les données présentées ici sont issues du Compte provisoire 2005 de l'INSEE.

[2] En 2005, l'État a réalisé des transferts significatifs de fiscalité aux collectivités locales :
- une part du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurances au profit des départements (1,0 Md€) ;
- une part du produit de la TIPP au profit des départements pour couvrir, à titre exceptionnel, l'écart entre les dépenses de RMI-RMA des départements en 2004 et le droit à compensation (0,5 Md€) ;
- une part du produit de la TIPP au profit des régions correspondant à la tranche 2005 du droit à compensation (0,4 Md€).

(i) Premièrement, le déficit public en 2005, même en nette amélioration par rapport à 2004, est resté supérieur au solde stabilisant le ratio de dette publique[3] ; celui-ci a donc augmenté de façon mécanique (de 1,0 point de PIB).

(ii) Deuxièmement, l'Etat et différents opérateurs publics ont dû financer des achats d'actifs privés à hauteur de 20 Md€ (1,2 point de PIB). Ceci explique que la progression de la dette publique en 2005 a excédé d'autant le besoin de financement des administrations publiques. La dette publique au sens de Maastricht correspond en effet à un concept d'endettement brut, c'est-à-dire que l'on n'en défalque pas les actifs détenus par les administrations publiques. En particulier :

- les acquisitions d'actifs par le FRR (Fonds de Réserve des Retraites) et les régimes complémentaires de retraite sont restées dynamiques ;

- du fait notamment de bonnes surprises en toute fin d'année sur les recettes fiscales, le programme d'émissions de titre de dettes, qui s'était fondé sur des prévisions de recettes inférieures, a conjoncturellement dépassé les besoins effectifs de financement, engendrant un surcroît ponctuel de trésorerie qui sera corrigé en gestion 2006.

Tableau récapitulatif 2002-2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Dette et déficit publics au sens de Maastricht (points de PIB)					
Dette publique	58,2	62,4	64,4	66,6	64,6
Déficit public	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9	-2,8
Capacité de financement par sous secteur (points de PIB)					
Etat	-3,6	-3,9	-3,2	-3,0	-2,8
Organismes divers d'administration centrale	0,6	0,3	0,6	0,4	0,2
Administrations publiques locales	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations de Sécurité Sociale	-0,2	-0,6	-1,0	-0,2	-0,2

Source : Insee (2002-2005) et Minéfi (2006)

2. Perspectives pour 2006

En 2006, l'objectif du Gouvernement est d'accentuer la consolidation des finances publiques, en ramenant le déficit à - 2,8 points de PIB.

Le Gouvernement tablait en mars dernier sur un déficit public de 2,9 points de PIB en 2006. Cette prévision s'appuyait sur une estimation du déficit pour 2005 à 3,0 points

[3] Plus précisément, la capacité à stabiliser ce ratio dépend étroitement de la croissance du PIB : plus la croissance du PIB est forte et plus la croissance de l'encours de dette (en Md€) peut être élevée sans que ne soit affecté le ratio d'endettement. Le solde stabilisant désigne ainsi le solde public nécessaire pour stabiliser la dette en part de PIB. En 2005, du fait d'une croissance du PIB en valeur de 3,1 %, le solde stabilisant le ratio de dette s'établit à -1,9 point de PIB. L'écart entre le solde public et le solde stabilisant la dette contribue donc pour 1,0 point de PIB à l'augmentation du ratio de dette.

de PIB. Le déficit public s'étant finalement établi à 2,9 points de PIB en 2005, le Gouvernement a révisé de 0,1 point de PIB son objectif pour 2006, à 2,8% du PIB. Les dernières informations disponibles concernant les recouvrements des recettes fiscales de l'Etat (cf. infra) confortent cet objectif.

Compte tenu du caractère non reconductible de la soulte IEG perçue en 2005, cet objectif nécessite un effort accru de consolidation des comptes publics, s'appuyant sur le renforcement de la maîtrise de la dépense, dans le contexte du retour de la croissance (entre 2 et 2 ½ %) :

- Pour l'État, la LFI a fixé, pour la quatrième année consécutive, un objectif de stabilité de la dépense du budget général en volume ; l'accélération de l'activité soutiendrait pour sa part la croissance des recettes fiscales ;

- Pour les administrations de sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a retenu pour les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie un objectif de progression de l'ONDAM de 2,5 % en valeur, s'appuyant sur la mise en œuvre du plan médicament, la poursuite des efforts de maîtrise médicalisée et le renforcement des actions de lutte contre les fraudes et abus. Le Comité d'alerte de l'Assurance Maladie, créé par la loi du 13 août 2004, est tenu de « déclencher » la procédure d'alerte quand le risque de dépassement de l'ONDAM est supérieur à 0,75%. Il a jugé dans son avis du 31 mai 2006 que ce n'était pas le cas à ce stade.

- Pour les administrations publiques locales, la progression de la dépense locale resterait dynamique, en dépit d'un ralentissement par rapport à 2005.

Pour l'Etat, la poursuite de la maîtrise de la dépense

Un budget de l'État contenu

Pour la quatrième année consécutive, le niveau de dépenses de l'État voté en loi de finances 2006 (266,1 Md€) correspond à une stabilisation en volume. Pour respecter ce plafond de dépenses, le Gouvernement a mis en œuvre pour la première fois le nouveau dispositif de réserve de précaution prévu par l'article 51 de la LOLF : le Gouvernement est désormais tenu de faire connaître les mesures qu'il envisage en la matière, en amont, dès le stade du dépôt du projet de loi de finances.

Ainsi, pour 2006, le Gouvernement a procédé à la mise en place d'une réserve de précaution dès le début de la gestion 2006 de 5,5 Md€ en crédits de paiements. Cette réserve résulte de l'application de taux uniformes sur les programmes du budget général dotés de crédits limitatifs (hors dotations aux pouvoirs publics) après prise en compte d'un dégel lié aux mesures prises en faveur des banlieues à l'occasion de la discussion parlementaire sur le PLF 2006 :

- 0,1 % sur les CP ouverts sur le titre des dépenses de personnel ;

- 5,0 % sur les CP ouverts sur les autres titres.

Pour les programmes d'intervention, sur lesquels l'État ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution, les crédits mis en réserve ont vocation à être libérés au cours de l'exercice, sauf évolution favorable du nombre des bénéficiaires de ces dispositifs. Le montant de ces crédits est évalué à 1,4 Md€ soit un montant net de mise en réserve de 4,1 Md€.

Le dispositif de régulation a été complété par l'ouverture de crédits de reports limitée au montant strictement indispensable pour la gestion 2006, soit 4,6 Md€ de reports après 9,7 Md€ en 2005.

Régularisation de la comptabilisation des dépenses de pension versées au mois de décembre 2005

La mensualisation du paiement des pensions des fonctionnaires, dont le processus s'est étalé entre 1974 et 1987, a conduit à décaler d'un mois l'imputation budgétaire de ces dépenses. Jusqu'au 31 décembre 2005, les douze mois de pension imputés en comptabilité budgétaire sur un exercice donné correspondaient ainsi aux paiements effectués entre le mois de décembre de l'année précédente et le mois de novembre de l'année considérée.

L'article 28 de la loi organique relative aux lois de finances, en posant le principe que les dépenses devraient être prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées, impose de comptabiliser désormais les pensions payées entre les mois de janvier et décembre puisque le service est réputé fait à la fin de chaque mois et que l'imputation budgétaire doit intervenir au moment du décaissement.

La transition entre les deux méthodes de comptabilisation au 1er janvier 2006 pose la question du traitement des dépenses de pension versées au mois de décembre 2005 (pour un montant de 3,1 Md€). Celles-ci n'ont pu, en effet, être comptabilisées sur l'exercice 2005 et leur imputation budgétaire en 2006 semble se heurter aux dispositions prévues par la loi organique.

Dans le cadre des travaux qui réunissent les services de la Cour des comptes et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour assurer la mise en œuvre de la loi organique, le Gouvernement a souhaité interroger la Cour sur les réponses susceptibles d'être apportées pour régler cette difficulté.

Afin d'assurer la régularisation d'une dépense qui n'a pu être comptabilisée à ce jour, la Cour a recommandé une ouverture de crédits en loi de finances rectificatives. Cette opération sera effectuée en collectif 2006. Elle aura pour conséquence une dégradation apparente, d'origine purement comptable, du solde budgétaire à hauteur des crédits ouverts. La Cour en a pris acte dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire en 2005. La dépense correspondante devra naturellement être neutralisée pour apprécier le respect effectif de la norme de dépense en exécution (le « 0 volume »).

La décision retenue sera en outre neutre sur le déficit public tel que notifié à la Commission européenne puisque la comptabilité nationale, fondée sur le principe des droits constatés, rattache d'elle-même la dépense à l'exercice en cause.

Les recettes fiscales de l'État

La révision de la prévision de recettes fiscales 2006 est fondée sur les éléments d'information actuellement disponibles et qui ne l'étaient pas au moment du vote de la loi de finances initiale. Il s'agit essentiellement :

- du montant, désormais connu, des recettes effectivement perçues en 2005 ;

- des données macro-économiques les plus récentes pour l'année 2005 (compte provisoire, notamment une croissance du PIB révisée de 3,0% en valeur à 2,7%) et pour l'année 2006 ;

- des recouvrements observés sur les premiers mois de l'année 2006. Les informations fournies par ces recouvrements sont cependant limitées puisque les données connues se limitent au mois d'avril.

Les principaux écarts à la prévision de la LFI portent sur l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA et les autres recettes nettes :

- les recettes d'impôt sur le revenu pourrait se situer jusqu'à 1 Md€ au-dessus de la LFI, compte tenu notamment de l'amélioration continue du taux de recouvrement rendu possible par le développement des procédures de paiement automatisé ;

- les recouvrements d'impôt sur les sociétés pourraient se situer jusqu'à 0,5 Md€ au-dessus du montant inscrit en LFI ; cette révision s'explique par une progression du bénéfice fiscal en 2005 légèrement plus dynamique que prévu ;

- les recettes de TVA nette pourrait se situer jusqu'à 1 Md€ au-dessus des prévisions de la LFI ; cette révision s'explique par une consommation des ménages plus dynamique qu'anticipé ;

- les autres recettes nettes s'inscriraient en hausse, jusqu'à +0,5 Md€ au-dessus de la LFI, à la lumière des bons résultats observés sur les premiers mois de l'année en particulier en matière de droits d'enregistrement.

Au total, si les premières données disponibles sur 2006 se confirmaient, les recettes fiscales nettes de l'État pourraient connaître une progression comprise entre +1 Md€ et +3 Md€ par rapport à la LFI.

Ces prévisions restent toutefois affectées d'une incertitude significative : l'estimation présentée ici ne peut s'appuyer que sur les recouvrements des quatre premiers mois de

l'année, soit moins de 40 % des recettes annuelles attendues. L'aléa est particulièrement fort sur l'impôt sur les sociétés, très volatil, et pour lequel l'acompte de juin est une échéance déterminante.

Une stabilisation du besoin de financement des administrations de sécurité sociale, en dépit du contrecoup lié au versement de la soulte des IEG

Comme en 2005, ce résultat s'appuie sur une maîtrise accrue de la dépense et sur l'amélioration de la situation de l'emploi.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a retenu, pour les dépenses d'assurance maladie, un objectif de croissance de 2,5% en valeur. Cet objectif, qui correspond à une décélération d'environ 1 point par rapport à l'an passé, s'inscrit dans la continuité de la réforme de l'assurance maladie. La LFSS a conforté et consolidé la dynamique de cette réforme, qui vise à changer les comportements tant des patients que des professionnels de santé grâce :

- au parcours de soins et à la promotion de la maîtrise médicalisée, seule à même de permettre un retour durable à l'équilibre tout en améliorant la qualité des soins ;
- à la responsabilisation de tous, à travers le renforcement des actions de lutte contre les abus et les fraudes ;
- à la participation de l'hôpital et du secteur du médicament aux efforts de redressement.

En l'état des tendances actuelles, le **Comité d'alerte sur l'évolution de l'ONDAM** a indiqué dans son avis du 31 mai que les dépenses d'assurance maladie devraient être contenues en 2006 au-dessous du seuil d'alerte (+0,75% de dépassement par rapport à l'objectif), tout en soulignant un risque de dépassement de 600 M€. Les évolutions des quatre premiers mois de 2006 confirment en effet la tendance à la décélération des remboursements des soins de ville observée depuis 2004. Par ailleurs, dans le secteur hospitalier, une baisse des tarifs de 1% a été décidée en mars dernier, afin de tenir compte du dépassement observé en 2005 et d'assurer le respect de l'enveloppe prévue par la LFSS.

La **Commission des comptes de la sécurité sociale** qui s'est tenu le 8 juin dernier a intégré dans son rapport un risque de dépassement de l'**ONDAM** de 600 M€, en raison notamment des délais de mise en œuvre d'un certain nombre de mesures prévues par la LFSS pour 2006, en particulier dans le domaine du médicament. La prévision de solde de la branche maladie passe ainsi de -6,1 à -6,3 Mds€, compte tenu, par ailleurs, de la dynamique des recettes sociales.

S'agissant de la branche **famille**, la révision du solde de -1,2 à -1,5 Md€ est principalement liée au succès de la prestation d'accueil du jeune enfant, qui achève sa montée en charge fin 2006 et représente une dépense de 1,4 Md€. Cette évolution est également liée à l'augmentation des dépenses d'action sociale en 2005, qui entraîne un report sur 2006. Opérée début 2006, la redéfinition des modes de financement des équipements d'accueil collectif des enfants, désormais davantage concentrés sur les besoins locaux prioritaires, permettra à l'avenir de mieux maîtriser cette évolution.

Les prestations d'assurance **vieillesse** devraient également rester dynamiques en 2006, principalement en raison du succès du dispositif de retraite anticipée pour les salariés à longue carrière, instauré dans le cadre de la réforme des retraites d'août 2003 et qui représente une dépense de 1,8 Md€ en 2006. L'arrivée à la retraite, en 2006, de la

première génération du « baby boom » (1946) génère par ailleurs un flux important de nouvelles liquidations. Au total, le solde de la caisse nationale d'assurance vieillesse s'élèverait à -2,2 Mds€, contre -1,9 Md€ en 2005, soit une révision de 800 M€ par rapport à la LFSS 2006.

Ces évolutions sur le champ du régime général de sécurité sociale n'affecteraient cependant pas le solde des administrations de sécurité sociale. En effet, le champ des dépenses figurant dans les lois de financement de la sécurité sociale ne recoupe pas l'ensemble des dépenses sociales (« champ ASSO »). Par rapport au champ ASSO, le périmètre couvert par les LFSS apparaît en effet à la fois plus restreint et plus large (cf. encadré).

Or la décrue rapide du chômage depuis douze mois (-210.000 chômeurs) s'accompagne d'une diminution sensible de la dynamique des prestations d'assurance chômage et, par conséquent, d'une nette amélioration des soldes de **l'UNEDIC** et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Au total, les légères révisions à la baisse des soldes 2006 de la CNAV et de la CNAF telles qu'annoncées en juin à l'occasion de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale (de l'ordre d'un peu plus d'1 Md€ au total) seraient donc compensées par une situation financière de l'UNEDIC meilleure qu'escomptée. C'est pourquoi le Gouvernement confirme les objectifs fixés pour 2006 concernant l'ensemble du secteur des administrations de sécurité sociale : le solde des administrations de sécurité sociale devrait se stabiliser en 2006 à son niveau de 2005, soit -0,2 % du PIB.

Administrations de sécurité sociale, régimes obligatoires de protection sociale et régimes obligatoires de base de sécurité sociale

Les engagements européens de la France dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance portent, en ce qui concerne les finances sociales, sur le solde agrégé des « administrations de sécurité sociale ». Cet agrégat, utilisé en comptabilité nationale, ne correspond pas au champ couvert par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Il comprend, notamment, les dépenses et recettes de régimes de protection sociale à caractère obligatoire tels que les régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) ainsi que le régime d'assurance chômage (UNEDIC). Si, au sein de cet agrégat, les régimes obligatoires de base sécurité sociale représentent une part prépondérante, le solde ASSO ne peut être directement rapproché du solde des régimes présenté en loi de financement de la sécurité sociale. Les lois de financement présentent les soldes des régimes de sécurité sociale, des fonds -dotés de la personnalité morale- concourant à leur financement (FSV et FFIPSA) ainsi que des données relatives à la CADES et au FRR. En revanche, le champ de ces lois ne recouvre ni les régimes obligatoires de retraite complémentaire, ni l'assurance chômage. Inversement, le champ des LFSS peut être plus large que celui des ASSO. Il comprend en effet les régimes de fonctionnaires, alors que ceux-ci sont traités dans un autre champ de la comptabilité nationale que les ASSO. De même, les charges de la branche famille comprennent des dépenses d'allocation aux adultes handicapés (AAH) et d'allocation de parent isolé (API), qui incombent *in fine* à l'Etat. Aussi, le rapprochement entre les recettes, les dépenses et le solde du secteur des ASSO, du secteur de la protection sociale obligatoire, du secteur des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du secteur couvert par les lois de financement ne peut être assuré directement, les champs couverts étant distincts. En 2006, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale se stabiliserait, en dépit du contrecoup lié au versement de la soulte des IEG. Comme en 2005, ce résultat s'appuie sur une maîtrise accrue de la dépense et sur l'amélioration de la situation de l'emploi.

Les comptes des administrations publiques locales

En 2006, les recettes, notamment fiscales, resteraient dynamiques bien qu'en net ralentissement par rapport à 2005. Ainsi, d'après les premières informations disponibles, qu'il faudra confirmer au vu des données exhaustives, les hausses de taux seraient moins prononcés que l'an passé : hausse de +0,5% pour la taxe d'habitation des communes, +1,7% pour leur taux de taxe professionnelle, hausse des taux de l'ordre de 5% pour les départements et de +7,5% pour les régions.

Les dépenses locales resteraient dynamiques, en particulier sous l'effet du maintien de dépenses d'investissement en forte expansion, après la forte hausse de ce type de dépenses enregistrées en 2005 (+6,3%).

Au total, compte tenu d'une progression des charges légèrement plus forte que celles de leurs recettes courantes, le déficit des administrations publiques locales resterait stable, à hauteur de 0,1 point de PIB.

II. L'engagement national de désendettement

A. Le désendettement doit être une priorité nationale

A la demande du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Michel Pébereau a réuni une commission pluraliste qui a rendu en décembre 2005 un rapport essentiel sur la dette publique. A la suite de ce rapport, le Premier Ministre Dominique de Villepin a réuni en janvier 2006 une Conférence nationale des finances publiques réunissant l'ensemble des acteurs de la dépense publique, afin de jeter les bases d'un engagement national de désendettement. Un tel engagement est aujourd'hui une nécessité pour trois raisons.

1. Préserver le lien intergénérationnel

La « soutenabilité » de nos finances publiques dépend bien entendu des perspectives de dépenses futures relativement aux recettes ; or, de ce point de vue, les nouvelles générations seront nécessairement mises à contribution dans le cadre du financement des retraites des générations du baby-boom. Mais nos finances publiques sont d'ores et déjà déficitaires : une partie de la solidarité intergénérationnelle a ainsi été rompue, puisque les générations à venir auront également à rembourser les emprunts contractés pour payer nos dépenses courantes – c'est-à-dire plus largement notre niveau de vie –. Cette analyse est tout particulièrement pertinente en ce qui concerne les finances sociales : la dette sociale est principalement le fruit des déficits successifs de l'assurance maladie. Affronter le surcoût lié au vieillissement dans une telle situation nous placerait sur une trajectoire insoutenable en termes de dette publique. La réduction de notre endettement constitue donc une étape nécessaire pour contribuer à absorber l'impact du vieillissement démographique (voir encadré).

L'évaluation de la soutenabilité des finances publiques par la Commission Européenne

La réforme du pacte de stabilité et de croissance de mars 2005 a permis de renforcer la prise en compte des considérations de moyen et long terme dans l'exercice de surveillance multilatérale des finances publiques. La question de la soutenabilité des finances publiques est désormais un point important de l'évaluation des programmes de stabilité. Les 25 États membres sont ainsi invités à fournir dans leurs programme de stabilité des projections d'évolution des dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) à l'horizon 2050. Sur cette base, la Commission procède à un exercice d'évaluation de la soutenabilité de long terme des finances publiques et regroupe les pays par classe de risque.

Pour l'exercice 2005-2006, la France est classée à « risque moyen » ainsi que neuf autres pays (Belgique, Allemagne, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas et Royaume-Uni). 6 pays sont classés « risque élevé » (République tchèque, Grèce, Chypre, Hongrie, Portugal et Slovénie) et 9 pays sont classés « risque faible » (Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Autriche, Pologne, Slovaquie, Finlande et Suède).

Pour l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques, la Commission européenne, comme de nombreuses autres organisations, utilise un indicateur d'écart de financement qui montre l'amélioration immédiate et pérenne du solde public qui serait nécessaire dès aujourd'hui pour couvrir l'augmentation future des dépenses liées au vieillissement ainsi que la hausse éventuelle des charges d'intérêt futurs du fait de l'effet « boule de neige » sur la dette publique.

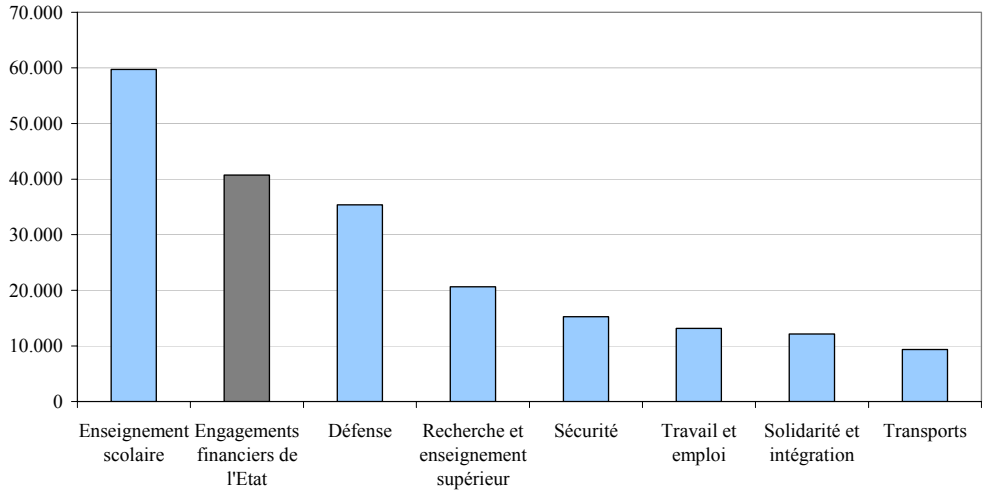
Des estimations antérieures (Rapport économique social et financier 2004) ont montré que la réforme des retraites de 2003 a déjà réduit significativement cet écart de financement pour les retraites, en le réduisant de 3,0 points de PIB à 2,0 points de PIB, permettant ainsi de couvrir le tiers du déséquilibre financier des régimes de retraite.

L'évaluation récente des programmes de stabilité par la Commission européenne montre que la stratégie de désendettement présentée par le gouvernement (retour à l'équilibre du solde des administrations publiques en 2010) conduira à ramener l'écart de financement actualisé pour l'ensemble des finances publiques (dépenses futures de santé et de retraites, effet « boule de neige » sur la charge d'intérêt) de 4,9 points de PIB aujourd'hui à 2,2 points de PIB en 2009.

2. Accroître nos marges de manœuvre pour préparer l'avenir

Le service de la dette dans le budget de l'État constitue aujourd'hui le 2ème budget civil de l'Etat (cf. graphique ci-dessous). Il est aujourd'hui comparable au déficit de l'État, alors même que les taux d'intérêt sont encore modérés. Quant aux charges d'intérêt de la dette de l'ensemble des administrations publiques, elles absorbent la quasi totalité du produit de l'impôt sur le revenu mesuré en comptabilité nationale. Toute réduction de l'endettement accroît ainsi les marges de manœuvre budgétaires et permet d'accroître la capacité d'action du Gouvernement au service de ses priorités.

Le poids des engagements financiers de l'Etat,
LFI 2006, en millions d'euros



3. Respecter nos engagements européens

Le pacte de stabilité et de croissance, rénové en 2005 dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une meilleure prise en compte des situations spécifiques, a néanmoins confirmé le seuil du critère d'endettement public à 60 % du PIB. Il s'agit d'un engagement réciproque des 12 États constituant la zone euro, qui ont désormais un bien fondamental en commun : leur monnaie. Chaque pays membre se doit donc de respecter une discipline collective, dans son intérêt propre d'abord, mais aussi pour éviter qu'un membre fasse peser sur les autres, *via* une hausse des taux d'intérêt, le coût de ses déséquilibres financiers.

B. Quelle stratégie de désendettement ?

Dans un tel contexte, le Gouvernement a décidé d'engager notre pays dans une stratégie pluriannuelle de désendettement permettant de revenir à l'équilibre des comptes publics et à un niveau de dette publique de 60 % du PIB au plus à l'horizon 2010, et plus rapidement si la croissance économique est favorable. C'est sur cette base qu'a été bâti le programme de stabilité présenté lors de la Conférence nationale des Finances publiques du 11 janvier 2006, puis transmis à la Commission européenne. Cette stratégie s'appuie sur trois piliers et des règles de gouvernance modernisées.

1. Les trois piliers de la stratégie de désendettement

D'abord, **le relèvement de la croissance potentielle de notre économie** permettra de dégager des ressources supplémentaires nécessaires au financement des dépenses incontournables à venir (vieillissement démographique, protection sociale, investissements dans l'avenir). L'objectif poursuivi est un taux de croissance potentielle de l'économie de 3 %, grâce à une politique active de l'emploi visant à mobiliser le plus largement possible les ressources en main d'œuvre disponibles, à une politique résolue en faveur de l'innovation et à l'assainissement des finances publiques qui permettra à son tour de libérer les capacités d'initiative des acteurs économiques. C'est par exemple tout le sens de la réforme fiscale entrant en vigueur en 2007 qui constitue un levier efficace de hausse de la consommation des ménages et d'attractivité des entreprises ; c'est aussi l'objectif de l'action du Gouvernement en matière d'emploi, avec la création notamment du contrat nouvelles embauches, ou encore des dotations de l'ANR, de l'AII et de l'AFITF afin de préparer l'avenir.

D'abord, **le relèvement de la croissance potentielle de notre économie** permettra de dégager des ressources supplémentaires nécessaires au financement des dépenses incontournables à venir (vieillissement démographique, protection sociale, investissements dans l'avenir). L'objectif poursuivi est un taux de croissance potentielle de l'économie de 3 %, grâce à une politique active de l'emploi visant à mobiliser le plus largement possible les ressources en main d'œuvre disponibles, à une politique résolue en faveur de l'innovation et à l'assainissement des finances publiques qui permettra à son tour de libérer les capacités d'initiative des acteurs économiques. C'est par exemple tout le sens de la réforme fiscale entrant en vigueur en 2007 qui constitue un levier efficace pour améliorer le pouvoir d'achat des ménages et pour renforcer l'attractivité de notre territoire nationale ; c'est aussi l'objectif de l'action du Gouvernement en matière d'emploi, avec la création notamment du contrat nouvelles embauches, ou encore des dotations de l'ANR, de l'AII et de l'AFITF afin de préparer l'avenir.

Ensuite, avec un niveau de dépense publique atteignant 53,9% du PIB en 2005[4], **maîtriser la dépense** constitue une nécessité absolue. La réduction du déficit public doit être réalisée par une maîtrise de la dépense et non par une hausse des prélèvements obligatoires, compte tenu des conséquences négatives qu'aurait une telle hausse sur les créations d'emploi et la croissance. Le taux de prélèvements obligatoires de la France se situe en effet déjà aujourd'hui parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Cette stratégie de maîtrise de la dépense repose sur une politique de modernisation des administrations rendue possible par la mise en œuvre systématique des audits, et reste parfaitement compatible avec une amélioration du service rendu aux usagers.

[4] Source : Eurostat.

Enfin, au-delà de la maîtrise du déficit public assurée par le relèvement de la croissance et la maîtrise de la dépense, l'engagement national de désendettement passe également par une **gestion active du patrimoine des administrations publiques**. Le programme de stabilité 2007-2009 table ainsi de façon conservatoire sur une contribution des cessions d'actifs non stratégiques à hauteur de 5 à 10 Md€ chaque année au désendettement. A titre illustratif, l'an dernier et cette année, ce sont plus de 15 Md€ de recettes de cessions qui auront été affectés au désendettement de la France.

2. Des règles de gouvernance vertueuses et stables

La déclinaison des trois piliers doit s'appuyer sur des règles de gouvernance stables et cohérentes avec les objectifs de désendettement de nos finances publiques ; par ailleurs, le respect de ces règles dans la durée est essentiel pour pouvoir récolter les fruits de cette stratégie de désendettement.

a) Des hypothèses macroéconomiques volontairement prudentes

La politique économique du gouvernement a pour objectif de stimuler notre potentiel de croissance, en favorisant l'amélioration de la situation de l'emploi et la compétitivité de notre économie, conformément aux grands axes de la Stratégie de Lisbonne. Elle doit permettre d'ici 2010 d'augmenter progressivement le potentiel de croissance de notre économie jusqu'à 3 % : c'est le premier pilier de la stratégie présentée ci dessus.

Néanmoins, afin de sécuriser son objectif de désendettement, le programme de stabilité transmis à Bruxelles prévoit deux trajectoires, qui se distinguent par le niveau de la croissance économique sur les années 2007 à 2010. Le scénario « bas » retient une croissance économique de 2,25 % par an en moyenne sur les années 2007-2010, soit la croissance moyenne des dix dernières années : c'est un scénario prudent qui permet aux comptes publics d'absorber des fluctuations conjoncturelles imprévues. Mais il permet d'atteindre l'objectif d'une diminution du ratio de dette sous le seuil des 60 % du PIB en 2010. Le scénario « haut » traduit, lui, l'objectif de croissance à moyen terme du Gouvernement, soit 3 % du PIB. Les bénéfices tirés de la réalisation en tout ou partie du scénario « haut » - une croissance durablement plus forte, au-delà de son potentiel actuel – permettraient d'atteindre plus rapidement cet objectif.

De même, cette stratégie s'appuie sur des hypothèses prudentes en matière de recettes, les éventuelles bonnes surprises venant accélérer notre retour à un taux d'endettement plus soutenable. L'année 2005 a en effet été marquée par un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires supérieur à la croissance de l'activité. Cette tendance se poursuivra en 2006. Mais le programme de stabilité fait, pour sa part, l'hypothèse que le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires ralentit de sorte que, hors impact des réformes prises pour 2007, ceux-ci évoluent à terme en ligne avec l'activité.

b) La nécessité de parvenir rapidement au solde stabilisant la dette puis de réduire structurellement le solde public

Comme l'a souligné le rapport Pébereau, notre dette a été principalement alimentée par 25 années de déficit public. Pour renverser cette tendance, une stratégie de désendettement crédible et durable doit reposer sur une consolidation pérenne des comptes publics. Compte tenu de l'effet "boule de neige" de la dette sur les comptes publics, il s'agit nécessairement d'un objectif de moyen terme qui nécessite plusieurs étapes :

- d'abord, le déficit public doit revenir le plus tôt possible en dessous du « déficit stabilisant la dette » : il s'agit du déficit public qui assurerait une stabilisation du ratio dette/PIB (cf. encadré ci-dessous), soit avec 2,25% de croissance, environ -2.5% ;

- ensuite, la réduction pérenne de l'endettement s'appuie sur un effort maintenu d'amélioration structurelle du solde public (cf. encadré ci-dessous). Celui-ci passe par le relèvement de la croissance – qui permet à la fois d'augmenter mécaniquement les recettes publiques et de réduire le niveau du solde stabilisant – ainsi qu'une gouvernance vertueuse et stabilisée des finances publiques qui assurera la réduction des dépenses publiques. Pour atteindre l'objectif de 60 % du PIB en 2010, l'amélioration du solde doit alors être de 0,7 point de PIB par an en moyenne.

- Enfin, tirant parti d'hypothèses économiques prudentes, d'éventuelles bonnes surprises conjoncturelles viendront accélérer mécaniquement le désendettement.

Deux concepts clefs : solde structurel et solde stabilisant la dette

Le premier indicateur de la situation courante des finances publiques est le déficit public. Toutefois pour apprécier la situation des finances publiques, il est utile de recourir à deux notions qui en découlent :

- le solde structurel, qui corrige le solde réalisé de l'impact de la conjoncture (surcroît de recettes en période haute du cycle notamment) ;

- le solde stabilisant, qui indique quel niveau de déficit public assurerait une stabilisation du ratio dette/PIB.

1. Le solde structurel

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

L'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations. Le solde public est ainsi décomposé entre une composante conjoncturelle et une composante structurelle. L'évaluation de la composante conjoncturelle repose notamment sur l'hypothèse que les recettes conjoncturelles

évoluent au même rythme que le PIB (donc sont plus dynamiques que leur rythme structurel si la croissance est supérieure à la croissance potentielle), et que les dépenses – à l'exception des allocations chômage – ne sont pas sensibles à la conjoncture. Le solde structurel est ensuite calculé comme un « résidu », par différence entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle.

Cet indicateur de solde structurel constitue une référence internationale pour l'appréciation de l'orientation des politiques budgétaires.

2. Le solde stabilisant la dette

D'une année sur l'autre, le ratio dette/PIB évolue du fait de la progression de l'encours de dette et de la progression du PIB. Spontanément, la progression du PIB tend à faire baisser ce ratio. La croissance de l'activité génère donc une marge d'évolution de l'encours de dette : il existe un niveau de la progression de l'encours de dette, qui, en fonction de la croissance de l'année, laisse inchangé le ratio dette/PIB.

D'une année sur l'autre, la progression de l'encours de dette résulte avant tout du financement du déficit public. Cette marge sur l'encours de dette, laissant inchangé le ratio dette/PIB, peut donc s'interpréter comme une marge sur le déficit public. On définit ainsi le solde public stabilisant qui permet de stabiliser la dette en points de PIB. Il est fonction du ratio de dette de l'année précédente et de la croissance de l'activité sur l'année.

c) Tous les acteurs de la dépense publique doivent être mobilisés

La réduction de notre endettement public doit être une priorité nationale. En effet, elle ne concerne pas que l'État, mais aussi les autres secteurs de la dépense publique. Dès lors, pour assurer la consolidation structurelle des comptes publics, la mise en œuvre d'un pilotage global constitue un enjeu crucial. La stratégie de désendettement doit donc mobiliser tous les acteurs de la dépense publique : l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales. En effet :

- du point de vue des contribuables ou des cotisants, l'attente est la même quelle que soit l'administration concernée : bénéficier de services publics performants au moindre coût. La pression fiscale globale qui s'exerce sur les contribuables est certes constituée des impôts et taxes prélevés au profit de l'État, mais aussi des cotisations et contributions sociales, des autres impôts prélevés au profit de la sécurité sociale ainsi que des impôts locaux. L'appréhension de l'évolution de la pression fiscale par les contribuables s'effectue de manière globale ;

- les transferts financiers entre catégories d'administration sont nombreux, ce qui rend nécessairement parcellaire l'analyse des recettes et dépenses de l'un des sous-secteurs des finances publiques indépendamment des autres ;

- le solde public et la dette publique, c'est-à-dire « toutes administrations publiques », constituent ainsi, à juste titre, les deux critères d'évaluation de la politique budgétaire retenus par les instances communautaires et internationales.

Le Programme de stabilité que la France adresse chaque année aux instances communautaires est l'expression de cette interdépendance. Mais jusqu'ici, la cohérence d'ensemble restait lacunaire, malgré des efforts d'ores et déjà réalisés, comme l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) en août 2005. Un pas majeur a été franchi avec la création de la Conférence nationale des finances publiques et du Conseil d'orientation des finances publiques, qui en est l'instance permanente. Ces deux nouvelles instances doivent permettre de faciliter le pilotage global de nos finances publiques, à travers une plus grande concertation entre les différentes composantes de la dépense publique : État, ASSO et APUL (cf. infra).

Cette recherche d'une plus grande cohérence entre les différents acteurs de la dépense publique reste parfaitement compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales et l'autonomie de décision des partenaires sociaux. Elle implique une meilleure prise en compte par chacun des acteurs des interdépendances et des incidences économiques de leurs décisions en matière de finances publiques, que ce soit en matière de dépenses ou de prélèvements obligatoires.

Un objectif global d'évolution du solde public cohérent avec l'objectif de désendettement doit pouvoir se conjuguer à des règles et trajectoires différenciées entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales, dans la mesure où chaque secteur se trouve dans une situation spécifique en termes de finances publiques.

C'est cette démarche qu'a suivie le Gouvernement dans le Programme de stabilité, qui propose pour chaque composante de la dépense publique, un objectif spécifique de progression des dépenses :

- **Pour l'État :** après quatre années de stabilité de sa dépense en euros constants, l'État va plus loin en préparant le budget pour 2007 sur la base d'une baisse en volume de 1 % de la dépense dès 2007 pour tendre vers une stabilisation en euros courants à l'horizon 2009.

- **Pour les administrations de sécurité sociale :** les dépenses des administrations de sécurité sociale évolueront en moyenne 1 point au dessus de l'inflation à partir de 2007. Cette évolution est rendue possible par le ralentissement des dépenses de santé, actuellement à l'œuvre, et l'amélioration de la situation de l'emploi, bien amorcée depuis début 2005 et qui est appelée à se poursuivre, plaçant ainsi le régime général de Sécurité sociale sur une trajectoire de retour à l'équilibre en 2009.

- **Pour les collectivités locales :** un alignement progressif des dépenses sur l'inflation constitue un objectif souhaitable et réaliste à moyen terme. Mais cet objectif ne peut être atteint qu'à condition de donner aux collectivités locales les moyens de mieux piloter l'évolution de leurs dépenses, ce qui passe par trois séries d'actions : un moratoire de tout nouveau transfert de compétences

sans accord préalable des collectivités concernées, l'accroissement de leurs marges d'initiative dans les domaines transférés, enfin leur meilleure association aux décisions prises par l'État. En contrepartie, une meilleure maîtrise des dépenses locales doit permettre de faire progresser les concours financiers que l'État verse aux collectivités à un rythme compatible avec la norme que ce dernier impose à l'évolution de ses propres dépenses.

Sur ces bases, le gouvernement souhaite poursuivre la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés dans le cadre du Conseil d'orientation des finances publiques, qui se réunira pour la première fois le 20 juin.

C. Trajectoire chiffrée de désendettement

1. Le désendettement de la France est d'ores et déjà engagé : le ratio de dette sera réduit d'au moins 2 points de PIB en 2006

Fort des bons résultats obtenus en 2005 et des engagements de dépenses pris sur 2006, le Gouvernement a souhaité amorcer dès cette année le reflux du ratio d'endettement.

La mise sous tension de l'ensemble des leviers disponibles a permis d'identifier plusieurs pistes nouvelles. Le Gouvernement a décidé de les emprunter de manière systématique et de s'engager ainsi à réduire l'endettement de la France au sens de Maastricht d'au moins 2 points de PIB dès cette année, le ramenant de 66,6% du PIB fin 2005 à moins de 64,6% du PIB fin 2006. Ceci montrera ainsi que l'effort de désendettement, qui doit par nature s'inscrire dans la durée (cf. partie II), peut aussi porter ses premiers fruits rapidement. Plus précisément, au-delà de l'exécution rigoureuse de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, trois leviers seront actionnés :

- *D'abord, les recettes de cessions d'actifs seront prioritairement affectées au désendettement.* L'affectation du produit des cessions des concessions autoroutières représente déjà 10 Md€. En outre, la vente des titres d'Alstom et d'ADP représente plus de 2 Md€ supplémentaires au total. Au total, entre le 1er janvier et le 31 mai 2006, l'Agence France Trésor a déjà racheté de gré à gré ou par adjudication à l'envers, par le biais de la Caisse de la Dette publique (CDP) en application des dispositions de la Loi de Finances, 6,2 milliards d'euros de dette limitant d'autant la progression de l'encours de dette publique.

- Ensuite, *le pilotage de la trésorerie de l'État va être profondément infléchi* pour ne pas générer un euro d'endettement de plus que le strict nécessaire pour faire face à la gestion courante. A cet effet, et de sorte à ce que cette évolution ne nuise aucunement à la capacité de l'Agence de disposer de la trésorerie dont l'État a besoin, l'AFT va se doter de nouveaux outils tels que par exemple un BTF à très court terme ; elle bénéficiera de plus d'une amélioration radicale des remontées d'information de la part des administrations dans le cadre d'une opération exemplaire de réforme de l'État. Ainsi, la gestion de la trésorerie de l'État devrait permettre de dégager dès cette année plus de 20 Md€ de ressources qui contribueront au désendettement de l'État.

- *Enfin, l'amélioration de la gestion courante de la dette doit mobiliser l'ensemble des acteurs publics* : État, organismes sociaux, collectivités locales, sans oublier des structures comme la CADES, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ou le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), par exemple. Dans l'esprit de la Conférence nationale des Finances publiques, il apparaît indispensable de se donner collectivement, dès cette année, les moyens d'optimiser concrètement la gestion de la dette publique dans son ensemble. Le Gouvernement souhaite ainsi engager rapidement un dialogue avec les principales structures concernées.

Par ailleurs, comme le stipule la loi de finances pour 2006, la totalité des éventuels surplus de recettes fiscales sera affectée à la réduction du déficit, c'est-à-dire au désendettement. De telles « bonnes surprises » viendraient encore améliorer la trajectoire de désendettement.

2. Le désendettement se poursuivra sur la période 2007-2010 à un rythme soutenu

Le retour de la France sous les 3% de déficit en 2005 (2,9% notifié à Bruxelles le 31 mars) et les mesures assurant la baisse de l'endettement de 2 points de PIB dès cette année, confortent le scénario du Programme de stabilité présenté en janvier lors de la Conférence nationale des Finances publiques et transmis à la Commission européenne.

Au-delà, le retour sous le niveau de déficit stabilisant la dette dès 2007**,** à -2,5% du PIB, puis la mise en œuvre des mesures de gouvernance identifiées dans chaque secteur, permettra un retour à l'équilibre des comptes publics en 2010, seul garant de la pérennité du mouvement de désendettement.

Dans l'hypothèse d'une croissance économique autour du potentiel de croissance (+2,25% par an) et à condition de mettre en œuvre les mesures portant sur l'ensemble des composantes de la sphère publique, l'endettement de la France reculerait progressivement pour s'établir à 58,7% du PIB en 2010.

Dans l'hypothèse d'une croissance qui atteindrait 3% sur la période, le ratio de dette repasserait sous 60% du PIB dès 2009 (cf. tableaux ci-dessous).

Déficit public en % du PIB – scénario à 2,25% de croissance

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Déficit public (PSTAB 01/2006)	**-3.0**	**-2,9**	**-2,6**	**-1,9**	**-1,0**	**0,1**
Déficit public (DOB 06/2006)	**-2.9**	**-2,8**	**-2,5**	**-1,7**	**-1,0**	**0,0**

Dette publique en % du PIB – scénario à 2,25% de croissance

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dette publique (PSTAB 01/2006)	**65,8**	**66,0**	**65,6**	**64,6**	**62,8**	**59,9**
Dette publique (DOB 06/2006)	**66,6**	**64,6**	**64,2**	**63,1**	**61,3**	**58,7**

Déficit public en % du PIB – scénario à 3% de croissance

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Déficit public (PSTAB 01/2006)	**-3.0**	**-2,9**	**-2,2**	**-1,2**	**0,1**	**1,5**
Déficit public (DOB 06/2006)	**-2.9**	**-2,8**	**-2,2**	**-1,2**	**-0,2**	**1,0**

Dette publique en % du PIB – scénario à 3% de croissance

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dette publique (PSTAB 01/2006)	**65,8**	**66,0**	**64,8**	**62,6**	**59,3**	**54,8**
Dette publique (DOB 06/2006)	**66,6**	**64,6**	**63,5**	**61,4**	**58,5**	**54,5**

Plus précisément, le scénario chiffré de désendettement présenté à la Représentation nationale dans le cadre du Débat d'Orientation budgétaire 2006 est conforme à celui

du Programme de Stabilité 2007-2009 de janvier, sous réserve des trois modifications suivantes :

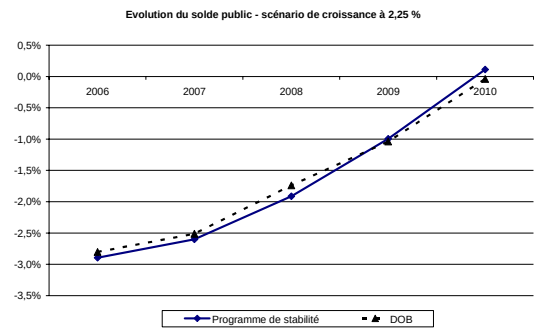
- *prise en compte des informations nouvelles sur 2005 :* le déficit public en 2005 s'est établi à 2,9 points de PIB contre 3,0 points de PIB prévu dans le programme de stabilité et la dette publique s'est établie à 66,6 points de PIB contre 65,8 points de PIB ;

- *prise en compte de l'engagement de désendettement 2006 :* le Gouvernement s'est engagé à réduire le ratio de dette publique d'au moins 2 points de PIB en 2006, soit à moins de 64,6 points de PIB ;

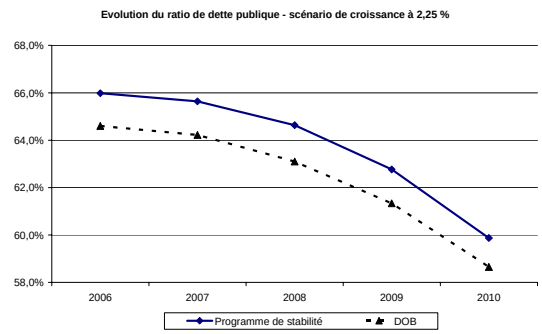
- *modification de la trajectoire de solde des finances locales :* afin de tenir compte tant des remarques formulées par la Commission des Finances du Sénat dans le rapport d'information sur le Programme de stabilité que par les associations d'élus, le scénario actuel table sur un quasi équilibre des comptes des collectivités locales, et non plus un excédent significatif à l'horizon 2010.

Scénario à 2,25% de croissance

Évolution du solde public

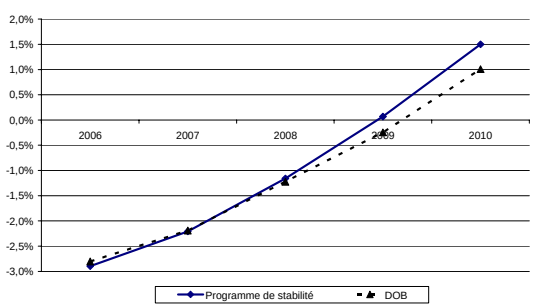


Évolution de la dette publique

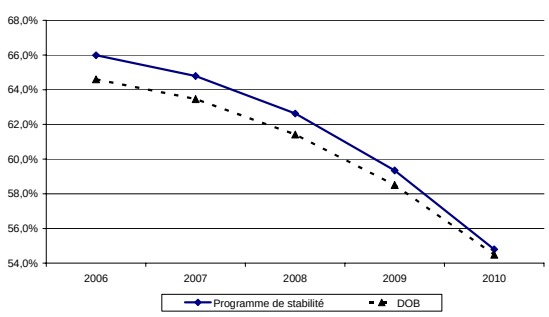


Scénario à 3% de croissance

Évolution du solde public



Évolution de la dette publique



III. Pour y parvenir, un pilotage renforcé de nos finances publiques

A. Renforcer le pilotage de l'ensemble des finances publiques

Le rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau intitulé « des finances publiques au service de notre avenir » a marqué une prise de conscience générale sur la nécessité et l'urgence de réduire l'endettement public du pays, notamment pour préserver les marges de manœuvre indispensables à la préparation de l'avenir. Le Gouvernement a recherché à travers une démarche trans-partisane à assurer un large écho de ce rapport auprès de l'opinion publique.

Au-delà du diagnostic, ainsi que de la fixation d'une trajectoire chiffrée de redressement de nos comptes publics, la stratégie de désendettement doit s'accompagner d'une rénovation en profondeur de nos outils de gouvernance.

En effet, la dépense publique n'est pas l'affaire que de l'Etat. Le rôle croissant des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales, mais également les relations financières très étroites que ces acteurs entretiennent entre eux soulignent à quel point un pilotage renforcé de nos finances publiques et la promotion d'une meilleure régulation de la dépense publique constituent des enjeux majeurs pour la réussite de la stratégie de désendettement.

Des initiatives ponctuelles ont d'ores et déjà été prises pour promouvoir une approche plus intégrée dans ce domaine. Par exemple, le Parlement a pris l'initiative début 2005 de remplacer le Conseil des impôts par le Conseil des prélèvements obligatoires, afin de pouvoir aborder de manière globale et intégrée l'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux.

Cette démarche doit aujourd'hui être généralisée. A l'occasion de son engagement national de désendettement, le Gouvernement entend se doter d'un cadre de gouvernance rénové pour organiser ai mieux le dialogue entre les acteurs concernés et promouvoir un pilotage renforcé de nos finances publiques.

C'est pourquoi il a créé à cet effet deux nouvelles instances entièrement dédiées à cet objectif : la Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques.

La Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques.

Le 11 janvier 2006, soit un mois seulement après la diffusion du rapport « Pébereau », le Premier ministre a présidé une Conférence nationale des finances publiques. Cette conférence regroupait, outre le Gouvernement, le Conseil économique et social, le Parlement, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et l'administration. C'est à cette occasion que l'engagement national de désendettement a été annoncé par le Premier ministre.

Avec ce premier rendez-vous, une étape importante dans le pilotage de nos finances publiques a été franchie. Cette conférence a permis de nouer un dialogue élargi entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les partenaires sociaux et les élus locaux.

Afin de pérenniser cette démarche, le Gouvernement, conformément aux orientations arrêtées par le Président de la République, a souhaité institutionnaliser par décret (n°2006-515 du 5 mai 2006) cette conférence et instituer un Conseil d'orientation des finances publiques.

La composition de la Conférence reproduit celle de janvier et permet une concertation très large[5]. Elle doit ainsi promouvoir une approche consensuelle sur la situation des finances publiques et sur les objectifs stratégiques à poursuivre pour l'assainir. Placé à ses côtés, le Conseil d'orientation des finances publiques (COFIPU) est chargé de préciser les modalités de réformes nécessaires pour atteindre les objectifs visés.

La composition du Conseil d'orientation des finances publiques est proche de celle de la Conférence. Instance à vocation opérationnelle, le COFIPU constitue statutairement l'organe de préparation de la conférence nationale et joue à ce titre un rôle particulier sur :

- la description et l'analyse de la situation des finances publiques ;

[5] Elle regroupe les ministres directement concernés par l'évolution des finances publiques (économie, budget, sécurité sociale, relations avec les collectivités locales, fonction publique), le Conseil économique et social, les assemblées, les représentants d'élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et des personnalités qualifiées.

- l'appréciation des conditions de la soutenabilité en proposant une répartition des objectifs entre les administrations publiques ;

- la formulation de recommandations sur l'ensemble des sujets relatifs aux finances publiques, comme par exemple l'amélioration de la méthodologie de prévision des recettes.

- La discussion des hypothèses du Programme de stabilité. Ce programme, défini sur une base élargie, n'en sera que plus fort et crédibilisera la parole de la France vis-à-vis de ses partenaires.

Le COFIPU se réunira au moins deux fois par an et élaborera un rapport public annuel après l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale et avant la tenue de la Conférence nationale des finances publiques.

Le Gouvernement s'est donc doté d'instances de coordination permettant d'appréhender la situation d'ensemble des finances publiques et de répartir les objectifs de maîtrise de l'endettement par catégorie d'administration publique. Pour faciliter l'atteinte de ces objectifs par la mise en œuvre de mesures concrètes, chaque catégorie d'administration publique doit également être pourvue de méthodes de pilotage respectueuses de ses particularités.

B. Améliorer la gouvernance des finances sociales

1. Les apports de la loi organique du 2 août 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)

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

a) Le renforcement de la portée et de la lisibilité des lois de financement de la sécurité sociale

En application de la LOLFSS, les lois de financements de la sécurité sociale comportent désormais des **tableaux d'équilibre** permettant de rapprocher les prévisions de recettes des différentes branches de sécurité sociale des objectifs de dépenses qui leur sont fixés.

Trois catégories de tableaux d'équilibre sont ainsi présentés à la représentation nationale : celui relatif aux branches du régime général, celui relatif aux branches de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, enfin celui relatif aux soldes des fonds de financement dotés de la personnalité morale concourant à l'équilibre financier de la sécurité sociale (Fonds de solidarité vieillesse, Fonds de financement des prestations sociales agricoles, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

Le Parlement peut ainsi se prononcer sur les **soldes** de chacune de ces catégories d'organismes et disposer d'une vision d'ensemble du financement de la sécurité sociale.

Le vote du Parlement porte sur **trois exercices successifs** : dernier exercice clos, exercice en cours et exercice à venir. La structuration des lois de financement de la sécurité sociale est ainsi clarifiée et se rapproche de l'architecture retenue pour les lois de finances de l'Etat (loi de finances initiale, loi de finances rectificative et loi de règlement).

Le renforcement du pouvoir d'amendement parlementaire et du pouvoir de contrôle en matière de financement de la sécurité sociale

La LOLFSS a introduit de nombreuses dispositions de nature à renforcer le contrôle du Parlement sur le financement de la sécurité sociale et à mieux articuler les différents débats parlementaires portant sur l'ensemble des finances publiques, grâce à une coordination accrue entre les informations relatives aux finances de l'Etat et aux finances de la sécurité sociale.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (**ONDAM**) fait désormais l'objet d'une **déclinaison en sous-objectifs**. Les six sous-objectifs présentés dans la LFSS pour 2006 correspondent ainsi aux principales composantes de la dépense de soins remboursés par l'assurance maladie (dépenses de soins de ville ; dépenses relatives aux établissements tarifés à l'activité ; autres dépenses des établissements de santé ; dépenses relatives aux autres modes de prise en charge) ou à la contribution de l'assurance maladie à la nouvelle caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (contribution aux dépenses des établissements et services pour personnes âgées, contribution aux dépenses des établissements et services pour personnes handicapées). Cette présentation plus détaillée des dépenses d'assurance maladie a été accompagnée par le développement du droit d'amendement des parlementaires puisque, à l'instar de la LOLF, la notion de charge publique s'apprécie au niveau de l'ONDAM et non de chacun de ses sous-objectifs.

Par ailleurs, les commissions chargées, au sein de chaque assemblée, de l'examen des projets de lois de financement, se sont vues reconnaître de nouveaux pouvoirs de suivi et d'évaluation. De même, à l'instar des dispositions introduites par la LOLF au bénéfice des commissions chargées des finances, les commissions compétentes en

matière de financement de la sécurité sociale disposent depuis 2005 d'un pouvoir propre de **contrôle sur pièces et sur place**. Enfin, la loi organique a permis la création de missions permanentes d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale au sein de chaque assemblée. Cette possibilité a d'ailleurs donné lieu à la création de missions, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Une démarche fondée sur une logique « objectifs – résultats »

Dans le prolongement de la démarche engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de gestion liant l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale, et en s'inspirant de la logique de performance initiée par la LOLF au sein de l'Etat, une annexe de la loi de financement de la sécurité sociale présentera les « **programmes de qualité et d'efficience** » (PQE) de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches et pour les exercices à venir.

La représentation nationale, déjà directement associée à la gestion des régimes et organismes dans le cadre des conseils de surveillance des différentes caisses nationales, disposera à travers ces « programmes de qualité et d'efficience » des éléments d'information nécessaires pour appréhender, au moyen d'indicateurs précis et d'un nombre réduit, à partir d'un diagnostic de la situation (évaluation de l'état et des besoins sanitaires et sociaux de la population), les objectifs et réalisations des politiques mises en œuvre.

Conformément aux dispositions transitoires de la LOLFSS, **des avant-projets de programmes de qualité et d'efficience seront soumis pour avis aux commissions** compétentes des assemblées. Ces programmes sont consacrés respectivement aux politiques menées en matière d'assurance maladie, d'accidents du travail et maladies professionnelles, de soutien et de redistribution au bénéfice des familles, d'assurance vieillesse, ainsi que de compensation de la perte d'autonomie et de financement.

b) Un encadrement rigoureux de la dette sociale

Le Gouvernement exerce une vigilance particulière sur le niveau de la dette sociale. Dans ce cadre, les réformes structurelles conduites en 2003 et en 2004, tant en matière d'assurance vieillesse que d'assurance maladie, ont pour ambition de garantir dans les meilleurs délais un retour à une situation d'équilibre financier et d'assurer ainsi la **soutenabilité** de la dette sociale et la pérennité de notre système de sécurité sociale.

Cette vigilance sur le niveau de la dette sociale et sur son évolution constitue également une préoccupation forte des parlementaires. Deux dispositions ont ainsi été introduites par voie d'amendement à la LOLFSS.

La première consiste à **intégrer la dette sociale dans le champ des lois de financement** afin que le Parlement dispose à travers ces lois d'une vision de l'ensemble des dimensions des finances sociales. D'une part, la représentation

nationale se prononcera sur un objectif annuel d'amortissement de la dette sociale. D'autre part, à l'occasion de l'examen des comptes du dernier exercice clos, le Parlement se prononcera au vu des éléments présentés par le Gouvernement sur les modalités d'emploi des éventuels excédents ou de couverture des déficits.

Enfin, il faut souligner que la LOLFSS a modifié les dispositions relatives à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Dans sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a reconnu le caractère organique de ces modifications. Désormais, la loi ordinaire ne saurait donc procéder au transfert d'une éventuelle dette à la CADES qui aurait pour effet d'augmenter la durée d'amortissement de la dette sociale. Cette disposition reflète la volonté de **limiter les transferts intergénérationnels** et d'**éviter le recours à la dette comme moyen de financement de dépenses courantes**.

La gestion de la dette sociale

La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été créée par l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996. Elle est financée essentiellement par la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

La loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie a élargi les missions de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en prévoyant des reprises de dettes échelonnées de 2004 à 2006.

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (article 20) limite dorénavant les possibilités de transfert de dette à la CADES en imposant que toute nouvelle opération de ce type soit accompagnée de l'affectation à cette caisse de recettes nouvelles permettant de ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette sociale.

Au 31 décembre 2005, compte tenu des encaissements de CRDS à hauteur de 44,3 Mds€ depuis sa création, la dette amortie est de 29 Mds€ et les intérêts versés représentent 15,3 Mds€. Le montant de la dette restant à amortir atteint 73 Mds€.

2. Une coordination renforcée entre les finances de l'Etat et les finances sociales pour assurer une maîtrise globale des finances publiques

a) Une meilleure articulation entre les lois de finances de l'Etat et les lois de financement de la sécurité sociale

Les **calendriers de préparation du PLF et du PLFSS** sont désormais mieux articulés. L'impératif de cohérence d'ensemble de notre stratégie de finances publiques impose en effet de mieux coordonner les deux exercices.

Le nouveau rapport annexé aux LFSS sur les conditions de l'**équilibre financier de la sécurité sociale au titre des quatre années à venir**, soumis à l'approbation du Parlement, complète la présentation, dans le rapport économique social et financier joint au projet de loi de finances, des engagements européens de la France au titre des différents secteurs des finances publiques.

Dans le même esprit, le présent rapport préparatoire au **débat d'orientation budgétaire** contribue également au renforcement du contrôle parlementaire sur l'ensemble des finances publiques, en présentant des développements détaillés sur l'équilibre financier de la sécurité sociale et en offrant au Parlement une vue d'ensemble des perspectives d'évolution des finances publiques.

Ainsi, suite à l'adoption de la LOLF et de la LOLFSS, le Parlement dispose de points réguliers de contrôle sur les finances publiques : débat d'orientation budgétaire, **débat sur l'évolution des prélèvements obligatoires**, débat coordonné à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances et de financement.

b) Une clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale concernant la compensation des exonérations de charges sociales

La loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004 a étendu la règle de compensation par le budget de l'Etat des mesures d'exonérations de cotisations sociales, instituée par la loi de 1994 (article L.131-7 du code de la sécurité sociale). Cette règle s'applique désormais non seulement aux exonérations proprement dites mais aussi aux réductions ou abattements d'assiette et, plus généralement, à tout transfert de charges entre l'Etat et la sécurité sociale.

Au bénéfice de l'expérience de neuf lois de financement et compte tenu de l'interdépendance croissante entre les finances de l'Etat et le financement de la sécurité sociale, la LOLFSS a introduit de nouveaux **mécanismes de coordination** entre les deux catégories de lois financières.

Tout d'abord, elle a prévu l'approbation dans la loi de financement de la sécurité sociale du montant de la compensation par l'Etat des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales. Compte tenu de son impact sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, le montant des crédits, inscrits dans la deuxième partie de la loi de finances et consacrés à la compensation aux régimes de sécurité sociale des mesures de réduction, d'exonération de cotisations et contributions de sécurité sociale ou d'abattement de leur assiette fait désormais l'objet d'un vote en loi de financement, par souci de coordination et de symétrie.

Par ailleurs, la LOLFSS a prévu que désormais seule une loi de financement pourra déroger au principe de non compensation ; la création ou modification d'une exonération ne faisant pas l'objet d'une compensation financière à la sécurité sociale ne pourra désormais s'opérer qu'en loi de financement de la sécurité sociale, et non plus en loi ordinaire, ce qui permettra de mieux encadrer cette pratique, d'en avoir une vision plus globale et de la circonscrire.

Ces dispositifs d'exonération font l'objet d'une présentation détaillée dans une nouvelle annexe de la LFSS (annexe 5).

La réforme du mode de financement des allègements généraux en 2006

La loi de finances pour 2006 a modifié le mode de financement des allègements généraux de cotisations sociales, qui représentent plus de 88% du montant des exonérations compensées par l'Etat. Le financement des allègements généraux est désormais assuré par une affectation de recettes fiscales en lieu et place des dotations budgétaires. Les exonérations ciblées demeurent en revanche compensées par le biais de dotations inscrites dans le budget de l'Etat.

Une clause de garantie est prévue pour l'année 2006 afin d'opérer, le cas échéant, un ajustement égal à l'écart entre les produits de recettes fiscales transférées à la sécurité sociale et les pertes de recettes liées aux allègements généraux de cotisations. La régularisation interviendra dans le cadre de la plus prochaine loi de finances suivant l'établissement de l'écart. Par ailleurs, un ajustement sur les recettes fiscales transférées est prévu en cas de changement de périmètre sur les allègements généraux.

Au titre des exercices 2007 et 2008, le Gouvernement transmettra au Parlement un rapport sur le nouveau mécanisme de financement des allègements généraux, présentant les montants respectifs des pertes de cotisations et des recettes fiscales transférées, ainsi que l'écart qui en résulte, le cas échéant. En cas d'écart supérieur à 2%, ce rapport sera transmis à une commission, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, composée de parlementaires, de représentants des ministères du budget et de la sécurité sociale, ainsi que de personnes qualifiées. Cette commission pourra donner un avis sur les mesures d'ajustement à envisager, ainsi qu'en cas de modifications intervenant sur le champ des allègements généraux.

c) L'état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale

En application de l'article 17 de la LOLFSS, le Gouvernement doit transmettre au Parlement un état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes de base de sécurité sociale avant la fin des mois de janvier et de juillet, et présentant la situation arrêtée au 31 décembre et 30 juin de chaque année.

L'état semestriel se présente sous forme de tableaux retraçant les sommes dues par l'Etat d'une part par caisse ou régime de sécurité sociale concerné, et d'autre part par nature de dettes ou de créances (exonération de cotisations sociales, remboursement de prestations servies pour le compte de l'Etat…), à la fois à un niveau agrégé et à un niveau plus détaillé. C'est un nouvel outil efficace de maîtrise des finances sociales, et plus largement de maîtrise des finances publiques, dans la mesure où il permet de disposer d'une vision précise des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale et de garantir ainsi la sincérité des comptes.

3. Une mise en perspective pluriannuelle de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour garantir une maîtrise durable des finances sociales

a) Le cadrage pluriannuel des finances sociales dans la loi de financement de la sécurité sociale

Aux termes de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, les lois de financement de la sécurité sociale « déterminent les conditions générales de son équilibre financier ». En effet, les dépenses de sécurité sociale ne peuvent, à la différence de celles de l'Etat, faire l'objet de dotations limitatives : les assurés sociaux disposent d'un droit à prestations qu'il n'apparaît pas possible de limiter dans le cadre d'enveloppes prédéfinies.

La création des LFSS a ainsi permis, dans le respect des spécificités des dépenses sociales, de développer des mécanismes de contrôle particuliers permettant d'**améliorer la gestion** de ces dépenses.

La LOLFSS a désormais inscrit le pilotage financier de la sécurité sociale dans une perspective pluriannuelle. La dimension pluriannuelle se justifie car la mise en œuvre des réformes s'inscrit nécessairement **dans la durée** pour parvenir à infléchir véritablement le comportement des acteurs du système. C'est ainsi que le Gouvernement a privilégié lors des réformes structurelles de 2003 et de 2004 une démarche pluriannuelle de pilotage des dépenses d'assurance vieillesse et une maîtrise médicalisée des dépenses de santé, se fondant sur la **responsabilisation des acteurs** dans la durée.

La loi organique du 2 août 2005 prévoit à cet égard plusieurs innovations.

D'une part, les lois de financement de la sécurité sociale sont désormais structurées en **quatre parties** consacrées à : 1/ l'approbation des comptes clôturés ; 2/ la rectification des soldes, les prévisions de recettes et objectifs de dépenses de l'année en cours ; 3/ les prévisions de recettes et de l'équilibre financier de l'année à venir ; 4/ le vote des objectifs de dépenses par branche et de l'ONDAM de l'année à venir.

L'examen des lois de financement de la sécurité sociale est donc l'occasion pour la représentation nationale de vérifier le respect des engagements du Gouvernement en matière de maîtrise des finances sociales et la sincérité des chiffres qui lui ont été présentés l'année précédente.

Par ailleurs, les lois de financement donnent désormais lieu au vote d'une annexe présentant l'évolution des recettes et des dépenses de sécurité sociale pour les quatre années à venir. Cette annexe retrace ainsi la contribution attendue de la sécurité

sociale aux équilibres globaux des finances publiques souscrits par la France dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

b) Les modalités d'encadrement pluriannuel des finances sociales dans le contexte de la conférence nationale des finances publiques

Le Premier ministre, lors de la première Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, a rappelé le poids des finances sociales ainsi que leur place au sein des objectifs globaux d'équilibre des finances publiques.

Le poids des finances sociales (les dépenses des administrations de sécurité sociale représentaient 24,5% du PIB en 2004), le dynamisme de leurs dépenses, et la complexité du pilotage d'un système composé d'organismes autonomes et distincts conduisent à rechercher une amélioration des modalités actuelles de gouvernance.

Dans cette perspective, le Premier ministre a posé deux principes :

- d'une part, un objectif de progression mesurée des dépenses sociales lors de la période 2007/2009, leur augmentation devant se limiter à **un point au dessus du rythme de l'inflation** ;
- d'autre part, un objectif d'**équilibre du régime général en 2009**.

Ce cadrage des finances sociales est compatible avec le cadrage pluriannuel figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

4. Des outils de pilotage supplémentaires pour favoriser une maîtrise permanente des finances sociales

Au-delà des avancées importantes de la LOLFSS, et des schémas pluriannuels qui fixent le cadre général de maîtrise des finances publiques en général et des finances sociales en particulier, l'objectif d'équilibre financier des comptes sociaux doit être recherché par de nouveaux outils de **pilotage associant au quotidien les responsables des différents secteurs des administrations de sécurité sociale**.

Il convient à ce titre de prendre en compte la singularité de la gestion des dépenses sociales, confiée aux partenaires sociaux. La contribution des administrations de sécurité sociale à la stratégie globale de redressement de nos finances publiques ne peut donc être effective que dès lors que les gestionnaires autonomes des régimes partagent pleinement cette volonté de maîtrise. C'est la raison pour laquelle la conférence nationale des finances publiques, réunie chaque année sous l'égide du Premier ministre, et le conseil d'orientation des finances publiques comprennent des représentants des caisses nationales d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et

d'allocations familiales, de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ainsi que de l'assurance-chômage (UNEDIC) et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Plus généralement, conformément à la demande du Premier ministre lors de la Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, un certain nombre d'outils et de règles doivent permettre, tout au long du processus décisionnel, d'assurer le respect des objectifs fixés par le Gouvernement en matière de finances sociales.

a) La nécessité d'un processus décisionnel qui intègre pleinement l'objectif de maîtrise des dépenses sociales.

Outre les dispositions présentées dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, de nombreuses décisions publiques ont un impact sur les dépenses ou les recettes des administrations de sécurité sociale. Il importe donc qu'elles soient adoptées en parfaite connaissance de leur impact sur les finances sociales.

Cela passe tout d'abord par une **estimation systématique de l'impact financier**, pour l'ensemble des financeurs, des mesures soumises aux décideurs, qu'elles soient de nature législative, réglementaire ou conventionnelle. Cette évaluation doit être assurée par l'ensemble des acteurs de la dépense et tout particulièrement par les administrations ou organismes proposant une mesure nouvelle. Chaque mesure a vocation à être appréciée au regard de sa compatibilité avec les objectifs assignés en matière de maîtrise des comptes sociaux avant toute présentation ou mise en œuvre.

b) De nouveaux outils d'information et de suivi financier adaptés aux spécificités de la sphère sociale

Outre le débat parlementaire autour du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui permet de mesurer les résultats des efforts accomplis par le Gouvernement afin de maîtriser les finances sociales, les deux rapports de printemps et d'automne de la Commission des comptes de la sécurité sociale constituent aujourd'hui les principaux rendez-vous d'information sur les comptes sociaux.

Afin de compléter cette information, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre en janvier 2006, un **point d'information régulier sur les finances sociales** sera prochainement mis en place par le Gouvernement.

c) Des instruments pour assurer tout au long de l'année le respect de la trajectoire des finances sociales.

Le pilotage des dépenses sociales exige des instruments distincts de ceux existant pour l'État. Toutefois, comme pour l'État avec la mise en œuvre de la LOLF, la responsabilisation croissante des acteurs apparaît comme une condition nécessaire de

la maîtrise de la dépense. Pour le champ social, la responsabilisation suppose notamment une identification plus claire du champ de compétences de chaque acteur ou la mise en place de mécanismes spécifiques d'intéressement et de correction, fondés notamment sur le respect des objectifs financiers fixés par la loi de financement de la sécurité sociale.

A titre d'illustration, la création récente du **comité de suivi de la réforme de l'assurance maladie et des mesures concourant au respect de l'ONDAM**, présidé par le Ministre de la santé et des solidarités et associant l'ensemble des acteurs concernés, constitue un apport indispensable au pilotage régulier des dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie.

Cette volonté d'assurer tout au long de l'année la maîtrise des finances sociales se concrétisera par un enrichissement du dispositif mis en place dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie et de la politique de maîtrise médicalisée introduite par la loi du 13 août 2004. Ainsi, le **comité d'alerte** est appelé à jouer un rôle central dans le respect de la trajectoire annuelle des finances sociales telle que définie dans la loi de financement de la sécurité sociale. C'est pourquoi le gouvernement souhaite en étendre l'application à d'autres branches, à commencer par la branche famille.

C. Améliorer le cadre d'exercice des finances locales

La dépense publique locale a progressé en moyenne de plus de 3% par an en volume au cours des cinq dernières années, c'est-à-dire structurellement plus vite que l'activité. Dans un contexte d'effort global pour contenir l'évolution des dépenses publiques, la poursuite de l'accroissement des dépenses locales peut devenir problématique. Par ailleurs, il est vrai que l'Etat a consenti au cours des dernières années des transferts de compétences importants sans que les leviers opérationnels pour assurer le pilotage effectif de ces dépenses ne soient toujours pleinement satisfaisants.

Il faut donc rénover les modes de régulation de la dépense locale dans notre pays. Lors de la Conférence des finances publiques, le Premier ministre a souhaité ouvrir ce débat en appelant à l'élaboration d'un pacte entre l'État et les collectivités, qui pourrait être décliné en trois grands objectifs :

- Tout d'abord, mieux associer les collectivités territoriales aux décisions les concernant et élargir leurs marges d'initiative et d'action dans le champ de leurs compétences transférées ;

- Engager un débat sur l'évolution future des concours de l'État aux collectivités territoriale, dont l'évolution doit pouvoir devenir, à terme, compatible avec le rythme que l'Etat impose à ses propres dépenses ;

- Aligner progressivement l'évolution des dépenses des collectivités territoriales sur le rythme de l'inflation ;

Il a également pris acte du souhait de certaines associations d'élus d'un renforcement de la péréquation financière entre collectivités et d'une rénovation de la fiscalité locale.

Dans ce cadre, le Gouvernement a soumis à la concertation avec les associations d'élus une série de propositions portant sur les « dépenses » des collectivités territoriales, allant dans le sens de l'assouplissement des libertés de gestion, du renforcement de la concertation préalable et de l'amélioration de l'information des citoyens sur l'évolution de la dépense locale.

Ces propositions sont un socle de discussion mais ne sont nullement limitatives. La discussion avec les élus doit permettre, si ces derniers le souhaitent, de les compléter et de les enrichir.

1. L'accroissement des libertés de gestion sur les compétences transférées

Plusieurs pistes permettant d'accroître les marges de manoeuvre des collectivités dans leurs compétences ont été identifiées. Elles portent notamment sur l'assouplissement de certaines règles encadrant aujourd'hui l'exercice des compétences transférées par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou encore de la nouvelle prestation de compensation du handicap (PCH).

L'encadré ci-dessous présente, à titre d'illustration, les travaux conduits dans le champ de l'APA.

Exemple des propositions discutées en matière d'amélioration de la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par les départements

I/ Élargir les marges de manœuvre des départements dans la gestion du dispositif

1 - Confier au seul président du conseil général l'agrément des associations pour l'élection de domicile des bénéficiaires de l'APA sans résidence stable ;

2 - Modifier les modalités d'intervention de la commission consultée par le Président du conseil général sur les décisions relatives à l'APA ;

3 - Supprimer l'encadrement par arrêté interministériel (cahier des charges) du contenu des conventions conclues entre départements et organismes de sécurité sociale pour définir leur coopération en matière d'APA (L.232-13 du CASF) ;

4 - Laisser au pouvoir réglementaire local le soin de définir les périodicités de versement de l'APA autres que mensuelles ;

5 - Offrir aux départements, au libre choix du président de conseil général, la possibilité de généraliser le financement de l'APA par dotation globale de financement en établissement ;

II/ Mieux associer les départements aux décisions ayant un impact sur leurs dépenses

6 - Prévoir la consultation des départements pour les décisions de revalorisation des tarifs et montants de l'APA (articles L. 232-3 et L. 232-4 du CASF) et du montant minimum laissé à la disposition des personnes accueillies dans les établissements habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale (article L. 232-9) ;

7 - Prévoir une consultation des départements sur les décisions qui impactent les dépenses sociales des départements en amont de la présentation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Un travail d'identification des assouplissements potentiels de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) par les départements a été engagé dès le 9 février dernier. Des échanges ont eu lieu sur la base de 16 propositions soumises à la concertation de l'association des départements de France (ADF).

2. Le renforcement de la concertation avec les élus locaux sur les décisions de l'État ayant un impact sur les finances des collectivités territoriales

Lors de la conférence nationale des finances publiques du 11 janvier, les représentants des collectivités territoriales ont fait part de leur difficulté croissante à faire face à la prolifération des normes notamment techniques, qu'elles soient d'origine supranationale ou nationale. Pour répondre à cette préoccupation, plusieurs propositions sont présentées par le Gouvernement :

a) Un moratoire sur tout nouveau transfert de compétences, sans accord préalable des collectivités concernées

Cet engagement fort du Premier ministre lors de la conférence nationale des finances publiques doit trouver son application par la consultation préalable systématique avant tout nouveau transfert.

Pour alimenter cette consultation, toute nouvelle disposition envisagée par l'État ayant des conséquences financières ou organisationnelles sur les collectivités territoriales pourrait être assortie d'une étude d'impact.

b) Le renforcement des prérogatives du comité des finances locales (CFL)

Il est également proposé d'ouvrir la concertation sur un éventuel élargissement du rôle du CFL.

A cet effet, deux pistes ont été évoquées :

- d'une part, la consultation obligatoire sur tous les projets de décret ayant une conséquence financière directe ou indirecte sur les budgets des collectivités, dès lors que l'objet principal du décret concerne les collectivités locales.

-d'autre part, la faculté donnée au CFL de s'auto-saisir sur tout projet de décret, au vu de la fiche d'impact financier produite par le ministère porteur.

c) L'association des élus locaux à la définition de la politique salariale de la fonction publique territoriale

Dans le domaine de la politique salariale, l'association des élus locaux à la négociation salariale, notamment par l'identification d'un collège « employeurs locaux », et la définition de marges de gestion plus grandes en matière de ressources humaines (renvoyant au chantier d'accompagnement réglementaire du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale) a été proposée.

Là encore, la discussion avec les représentants des élus doit permettre de faire évoluer, voire de renforcer, les dispositifs de concertation préalable proposés.

d) Une meilleure information des citoyens sur l'évolution de la dépense locale

La libre administration des collectivités doit s'accompagner d'une exigence forte en termes de responsabilité par le biais, notamment, d'une meilleure connaissance par les citoyens de ces choix de gestion librement décidés. De plus, la maîtrise de l'évolution de la dépense publique locale passe par une amélioration de l'information sur ces décisions.

C'est pourquoi il a été proposé, dans le prolongement de la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, de compléter les ratios budgétaires que les collectivités locales doivent faire figurer dans leurs documents budgétaires (les budgets primitifs et les comptes administratifs).

Trois pistes ont été proposées aux associations d'élus :

- Retracer, dans une introduction normée et obligatoire aux documents existants, l'évolution de quelques agrégats pertinents et indicateurs synthétiques en exécution. Il s'agit de fournir en tendance des informations aisément accessibles et "parlantes" pour le citoyen ou le non spécialiste afin de susciter débats et explications ;

- comparer, lors de l'examen des comptes administratifs, pour les principaux agrégats budgétaires, les valeurs prévues en budget primitif et celles exécutées ;

- inclure dans les documents budgétaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) une présentation agrégée (communes membres et EPCI) de certains agrégats budgétaires.

La proposition a également été faite de rendre les budgets primitifs et les comptes administratifs des collectivités accessibles et comparés à des valeurs moyennes sur un site Internet *ad hoc*.

3. L'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique

La réflexion sur l'évolution du contrat de croissance et de solidarité

Les concours de l'État aux collectivités territoriales, composant le « contrat de croissance et de solidarité », représentent 44,4 Md€ en LFI 2006, dont 38,3 Md€ pour la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette enveloppe est actuellement indexée sur la somme de l'indice des prix hors tabac de l'année n et de 33 % du taux de croissance en volume du produit intérieur brut de l'année n-1, soit une hausse de près de 2,4 % en 2006.

Lors de la conférence des finances publiques le 11 janvier dernier, le Premier ministre a souhaité qu'une discussion avec les associations d'élus puisse s'ouvrir concernant les règles d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, afin que ceux-ci puissent progressivement rejoindre un rythme compatible avec celui que l'Etat impose à ses propres dépenses.

Cette démarche doit être étroitement liée à la mise en place de réelles marges de manœuvre accordées aux collectivités locales pour améliorer le pilotage effectif de leurs dépenses ; dans ce cadre, des scénarii d'évolution du contrat de croissance pour

les années à venir ont été élaborés et proposés à la discussion avec les associations d'élus et le CFL.

La réflexion sur l'élaboration d'une norme d'évolution de la dépense publique locale à caractère indicatif

La Conférence nationale des finances publiques de janvier 2006 a été l'occasion d'évoquer la définition d'une norme d'évolution de la dépense locale, à l'image de celle que l'État s'impose à lui-même.

A ce stade, la proposition soumise à la concertation porte sur une norme globale, de valeur exclusivement indicative. Compte tenu de la multiplicité des centres de décisions et des caractéristiques propres à chaque type de collectivités, les modalités la mise en place d'une telle référence suppose une étude approfondie en étroite concertation avec les associations d'élus et le comité des finances locales, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration.

4. Le renforcement de l'intensité péréquatrice des dotations de l'État aux collectivités

La nécessaire maîtrise des finances publiques ne doit pas avoir pour effet d'aggraver la situation des collectivités locales les plus défavorisées. C'est pourquoi, le pacte proposé doit s'accompagner du renforcement de la péréquation, engagé dès la LFI 2005 (réforme des dotations, augmentation de 20% de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR)).

En 2005, les dotations de péréquation atteignaient 5,0 Md€, dont 2,0 Md€ au titre de la dotation d'intercommunalité, soit 8 % de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales (62,0 Md€).

Pour l'avenir, une amélioration de l'efficacité de la péréquation apparaît indispensable puisque notamment plusieurs dotations de péréquation restent insuffisamment sélectives. Dans ce cadre, des pistes de réforme de la fraction péréquation de la dotation de solidarité rurale ont été proposées lors de la concertation avec les élus.

5. L'accompagnement par l'Etat du financement du revenu minimum d'insertion (RMI)

Le RMI a été transféré aux départements au 1er janvier 2004. Cette réforme répond à une logique simple : les départements sont mieux placés que l'Etat pour gérer des dispositifs d'insertion dont l'efficacité est étroitement liée à la connaissance précise du tissu économique et social local. En application de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que *"tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités locales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice",* l'Etat a transféré aux départements, sous forme d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, un montant correspondant exactement aux dépenses de RMI 2003, soit 4,9 Md€. La commission consultative d'évaluation des charges a eu l'occasion de vérifier le montant et la répartition de ce droit à compensation.

Pour les dépenses 2004, le Gouvernement a décidé d'aller au-delà de ses obligations constitutionnelles, en prenant à sa charge l'écart entre la dépense des départements et leur droit à compensation, soit 457 M€ supplémentaires.

Lors d'une rencontre avec l'association des départements de France le 9 février dernier, le Premier ministre a annoncé que l'Etat apporterait un nouveau concours exceptionnel aux dépenses RMI des départements effectuées en 2005. En dépit de la forte contrainte qui pèse sur le budget de l'Etat, il a décidé d'abonder de 400 M€ le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) créé dans la LFI 2006 et d'ores et déjà doté de 100 M€. Dans le cadre d'un engagement pluriannuel de la part du Gouvernement, il a été convenu que les 500 M€ de ce fonds seraient reconduits en 2007 et en 2008.

Parallèlement aux discussions engagées sur les assouplissements de gestion du RMI (cf. supra), une concertation a eu lieu avec l'ADF sur les modalités de répartition du fonds de mobilisation. Guidé par le souci d'une amélioration de l'efficacité de la dépense de l'Etat en faveur des collectivités locales, le Gouvernement a proposé que ce fonds soit réparti sur la base de trois critères :

- les dépenses supplémentaires résultant de l'augmentation du nombre d'allocataires du dans chaque département ;
- la situation objective de chaque département en termes de ressources et de charges ;
- leurs efforts et leurs résultats en matière d'insertion et de retour à l'emploi des allocataires du RMI, mesurés par le nombre de ceux-ci bénéficiant d'un intéressement, d'un contrat d'avenir ou d'un CI-RMA.

D. Pour l'État, tirer pleinement parti de la LOLF et des nouveaux outils de modernisation

1. Une meilleure gouvernance en mode LOLF

L'entrée en vigueur de la LOLF à compter de l'exercice budgétaire 2006 a impliqué une transformation en profondeur de la conception des politiques publiques et de leur mise en œuvre. Une étape significative a été accomplie avec succès à l'occasion du dernier PLF, comme en témoignent la confection des nouveaux « bleus » budgétaires, conçus pour être plus intelligibles et d'un abord moins technique. La démarche de performance se diffuse dans l'État et les gains d'efficacité se feront percevoir progressivement.

a) Une procédure budgétaire rénovée

La nouvelle procédure budgétaire mise en œuvre à compter de la préparation du budget 2006 a modifié radicalement l'organisation du travail gouvernemental : elle a, en effet, marqué le passage d'une logique « ascendante » (« bottom-up ») où les budgets étaient débattus d'abord au niveau administratif avec une résolution des désaccords à des niveaux d'arbitrages successifs (directeurs, ministres, Premier ministre), à une procédure « descendante » (« top-down ») dont le point de départ est l'affirmation par le Premier ministre des priorités gouvernementales, se traduisant par la définition d'enveloppes pour chaque politique publique (les « missions » dans la nomenclature de la LOLF).

Chaque ministre répartit ensuite les moyens qui lui sont alloués en sein des missions entre programmes et actions. Il peut ainsi arbitrer l'utilisation de ses crédits au sein des enveloppes en finançant ses priorités par des mesures d'économies à due concurrence.

Dans ce nouveau cadre, le rôle du ministère chargé du budget change de nature : il est désormais avant tout d'accompagner et d'assister les ministères dans l'identification et la mise en œuvre des réformes.

L'application de cette nouvelle procédure s'est traduite, au cours de la procédure budgétaire 2006, par trois temps forts :

- **La réflexion sur les réformes structurelles :** à partir d'un constat partagé collégialement sur la situation des finances publiques et d'un cadrage décidé en conséquence par le Premier ministre, les ministères ont travaillé, du mois de février au mois d'avril, en association avec le ministère chargé du budget, aux économies structurelles qui permettront de dégager les marges de manœuvre

pour financer leurs priorités dans le respect du cadrage initial. Certaines de ces réunions d'économies structurelles ont été enrichies par une présentation des résultats des audits de modernisation par les corps d'inspection.

- **L'arbitrage politique :** entre le mois d'avril et le moi de mai, les ministères ont rendu compte de leurs travaux sur les réformes et présenté leurs demandes budgétaires au Premier ministre, qui a ainsi été saisi de la totalité de la problématique budgétaire. C'est à ce moment qu'ont été arrêtés les grands arbitrages stratégiques du budget avec la définition du montant des enveloppes par mission.

- **La valorisation de la performance lors des arbitrages internes aux ministères,** notamment lors de la déclinaison des crédits par programme. Cette année, le Gouvernement s'est fixé trois objectifs sur les indicateurs de performance :

  - réduire d'environ 100 le nombre global des indicateurs, soit une réduction d'environ 10% par rapport à 2006 ;
  - viser à renseigner l'ensemble des indicateurs, conformément à la décision du Conseil constitutionnel, ainsi que des recommandations des assemblées et des organismes de contrôle ;
  - expérimenter une démarche de performance aux dépenses fiscales (cf. encadré ci-dessous).

Le tome II du présent rapport présente la liste des objectifs et indicateurs de performance envisagés pour le PLF 2007.

Une prise en compte nouvelle des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire

Deux innovations majeures ont permis une amélioration significative de la prise en compte des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire 2007.

La LOLF, en mettant en regard les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales, invite à étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales. A titre expérimental, pour la procédure budgétaire 2007, des objectifs et des indicateurs de performance ont donc été définis pour près d'une quinzaine de dépenses fiscales. Cette démarche s'inscrit dans le droit fil des travaux du Conseil des Impôts qui, dans son XXIème rapport consacré à la fiscalité dérogatoire, se prononçait en faveur de l'inclusion des dépenses fiscales dans les rapports annuels de performances (RAP).

Par ailleurs, les dépenses fiscales, ventilées depuis le PLF 2006 entre les différents programmes, ont pu pour la première fois faire l'objet d'une revue systématique lors des conférences d'économies structurelles.

b) Une information budgétaire améliorée

La LOLF a permis à partir du PLF 2006 d'amélioration la qualité des documents budgétaires transmis au Parlement.

Les « bleus » sont devenus davantage intelligibles pour les non spécialistes et la justification des crédits au premier euro permet désormais d'appréhender l'utilisation de l'intégralité des crédits de l'État. L'année 2006 reste toutefois un point de départ. La qualité progressera encore dans le PLF 2007 pour répondre aux attentes légitimes des assemblées.

L'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance constitue également une révolution dans les pratiques de gestion publique orientées désormais sur le résultat des politiques publiques. Elle se décline progressivement dans le pilotage des différents programmes. Par ailleurs, grâce au forum internet de la performance (www.performance-publique.gouv.fr), il est désormais possible à chaque citoyen d'échanger en toute transparence sur les résultats des politiques publiques (cf. encadré ci-dessous). A l'occasion du débat d'orientation budgétaire, un Forum de discussion sur la stratégie nationale de désendettement sera ouvert et directement accessible sur le site.

Présentation du site internet : forum de la performance
(www.performance-publique.gouv.fr)

Ce site s'adresse à l'ensemble des citoyens, usagers et contribuables. Il a pour ambition de répondre, de la façon la plus claire et complète possible, à toutes les questions sur les politiques publiques : qu'est-ce qu'un budget ? Quelle est la répartition des dépenses publiques ? Comment l'État finance-t-il son action ?

Il permet d'accéder de manière simple et intuitive aux budgets par missions et programmes, ainsi qu'aux objectifs et indicateurs qui y sont associés.

Il présente la réforme de l'État en marche. Un espace dédié aux audits de modernisation de l'État présente la démarche et l'ensemble des audits en cours et réalisés depuis octobre 2005. Il permet à l'ensemble des citoyens de prendre connaissance des rapports d'audit et de leurs recommandations.

Ce site a enfin l'ambition d'être le pôle de référence du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en matière de comparaisons internationales. De nombreuses études comparatives, réalisées par le réseau des agents du « réseau gestion publique » au sein des missions économiques sont en ligne, pour faire partager au plus grand nombre les expériences innovantes de nos partenaires étrangers.

Le site se veut aussi interactif que possible : un forum de discussion est ouvert à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour que les internautes puissent s'exprimer ; des modules animés (sur la LOLF, la performance et les grands enjeux budgétaires) permettent aux utilisateurs d'aller à l'essentiel ; enfin un jeu de simulation budgétaire, baptisé "Cyber budget", permet à chaque citoyen d'appréhender, de façon ludique, les contraintes entourant la construction et l'exécution du budget.

Ouvert mi-janvier 2006, et largement amélioré en mai 2006, il a déjà accueilli plusieurs dizaines de milliers d'internautes.

c) Des outils de pilotage budgétaire plus transparents et plus efficaces

La LOLF a introduit à compter du PLF 2006, actuellement en cours d'exécution, trois innovations aux effets vertueux immédiatement perceptibles.

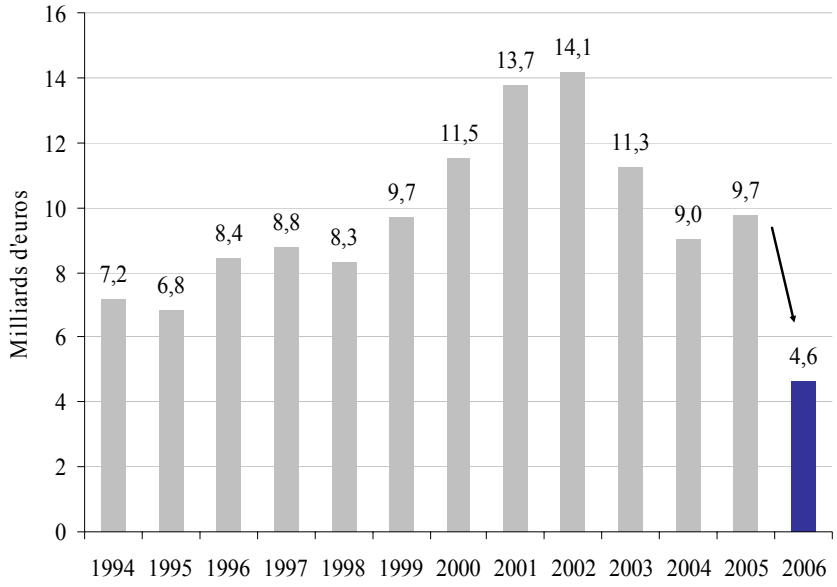
La limitation des reports de crédits

En application de l'article 15 de la LOLF, les reports de crédits sont dorénavant limités à 3% des dotations initiales. L'effet combiné de la mise en œuvre de cette disposition et d'un examen approfondi de chaque ligne de crédit a conduit à restreindre de manière drastique les reports. Ils sont passés d'un maximum historique à 14,1 Md€ en début de législature en 2002 à 9,7 Md€ début 2005, puis à 4,6 Md€ début 2006.

L'ampleur des reports de crédits conduisait jusqu'ici à une perturbation notable de la gestion budgétaire et nuisait à la transparence des lois de finances : leur niveau imposait en effet chaque année, pour respecter le plafond voté en loi de finances initiale, un quantum important de régulation budgétaire qui pesait sur la gestion des budgets ministériels.

La limitation à 4,6 Md € des reports en 2006 est à rapprocher du montant des mises en réserve de crédits prévues dès la loi de finances (5,1 Md€). La résorption de la bulle des reports marque ainsi le retour à une situation saine dans la conduite de l'exécution budgétaire et va faciliter désormais la tenue de l'objectif fixé par le Parlement.

Reports de crédits sur le budget général



La mise en réserve de crédits ex-ante

La pratique de la régulation à travers la mise en réserve a longtemps donné lieu à une procédure qui ne donnait plus satisfaction, notamment compte tenu de ses effets perturbateurs sur le travail des gestionnaires.

Désormais, en application de l'article 51 modifié de la LOLF, la Gouvernement doit présenter à l'appui du projet de loi de finances de l'année les mesures envisagées pour maîtriser l'exécution du budget. Cette réforme a pour double effet de renforcer l'information du Parlement mais également d'assurer aux gestionnaires ministériels une totale prévisibilité sur la disponibilité de leurs crédits en distinguant clairement trois mois avant le début de l'exercice budgétaire une tranche ferme et une tranche conditionnelle. Les responsables de programmes seront ainsi mieux à même de contenir leur budget opérationnel.

La règle de comportement concernant l'utilisation des surplus de recettes

Tirant les leçons de l'épisode de la « cagnotte fiscale », qui a conduit la précédente mandature à reporter l'assainissement de nos finances publiques alors que le cycle économique s'y prêtait, le nouvel article 34 de la LOLF, modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005, exige que la loi de finances encadre précisément les modalités d'utilisation d'éventuels surplus de recettes constatés en cours d'année. Cette règle de comportement tend à éviter le recyclage d'éventuelles bonnes surprises sur les recettes en augmentation de dépenses au-delà de l'autorisation parlementaire.

En 2006, la loi de finances prévoit explicitement l'affectation de l'intégralité de ces éventuels surplus à la réduction du déficit budgétaire. Le Gouvernement proposera en projet de loi de finances pour 2007 une disposition identique, conformément à sa stratégie de désendettement.

d) Un développement de la contractualisation propice aux réformes de structures

L'outil de contractualisation offre des perspectives intéressantes pour moderniser le pilotage d'entités publiques et mettre en œuvre des réformes ambitieuses génératrices de gains de productivité :

- les contrats sont un instrument avéré pour dégager un projet stratégique, programmer des réformes et des gains de productivité, et dépasser le cadre annuel des lois de finances peu compatible avec la mise en œuvre de démarches de changement à grande échelle. Toutes les grandes organisations publiques ou privées disposent d'ailleurs d'un projet stratégique à moyen terme ;

- les contrats sont aussi un outil d'animation managériale et un élément clef de dialogue social. Leur élaboration constitue un « temps fort » de discussion et de concertation internes, qui facilite en retour l'appropriation des grandes options stratégiques. Ils permettent d'inscrire dans un cheminement progressif et pluriannuel les efforts de modernisation à réaliser ;

- les contrats sont enfin un outil de responsabilisation collective et individuelle des gestionnaires publics. Au plan national, la quasi-totalité des engagements pris dans le cadre des contrats a été respectée ; au plan local, les contrats sont déclinés aux

différents niveaux de responsabilité, et servent de support à l'évaluation des managers.

Le recours à la contractualisation s'est amplifiée au cours de la période récente, comme en atteste la signature récente d'un contrat d'objectifs 2006-2008 avec le Ministère des Affaires Etrangères, à l'image de la contractualisation pratiquée au MINEFI (Direction Général des Impôts, Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects, Direction Générale de la Comptabilité publique notamment).

e) Un cadre de gestion plus souple et plus performant

Outre l'amélioration du processus de construction et de présentation du budget, la LOLF rénove profondément la gestion au jour le jour. Les nouvelles modalités de mise à disposition et d'utilisation des crédits ont enrichi le métier de « manager » public :

- le dialogue de gestion au sein des ministères a été enrichi avec la mise en place des Budgets opérationnels de programme (BOP) ;

- le contrôle financier a été rénové : la nouvelle étape franchie le 1er janvier 2006 traduit la recherche d'un équilibre entre la dynamique de responsabilisation des gestionnaires et la nécessaire maîtrise de l'exécution de la dépense. Ce nouvel équilibre se concrétise par un repositionnement du contrôle financier sur les actes d'engagement de la dépense les plus significatifs et recentre sa fonction sur un rôle de veille et d'alerte. L'évolution du contrôle financier conduit concrètement à une utilisation beaucoup plus ciblée du visa a priori. La réforme limite son recours principalement à deux situations : le visa du document annuel de programmation budgétaire initiale des ministères et le visa des actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur.

L'ampleur des nouvelles règles à mettre en œuvre a évidemment suscité des difficultés ponctuelles, sans toutefois que des incidents n'aient été à déplorer. La forte mobilisation de tous les acteurs au sein des administrations centrales et des échelons déconcentrés a toutefois rendu possible un « amorçage » de la LOLF dans des conditions au total satisfaisantes.

2. Les audits de modernisation : un levier efficace pour identifier des gains de productivité, améliorer le fonctionnement de l'État et le service rendu aux usagers

Moderniser l'Etat répond à une logique simple : l'Etat se doit d'être chaque année plus efficace et plus performant comme tout agent économique. Tel est son devoir vis-à-vis des contribuables, citoyens ou entreprises, qui sont confrontés quotidiennement au défi

de la productivité. Cela signifie concrètement que l'Etat rendra chaque année un meilleur service pour un coût moindre ou au minimum globalement stabilisé.

Le souci de la performance au meilleur coût ne peut être obtenue par le simple jeu du « rabot » budgétaire. La définition d'une trajectoire soutenable des finances publiques doit s'accompagner de réformes dans l'organisation administrative ou dans la conception des politiques publiques, sauf à rendre particulièrement difficiles les conditions dans lesquelles les agents publics accomplissent leur tâche au profit des citoyens.

C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité que la mise en place de la LOLF au 1er janvier 2006 s'accompagne de la création d'un nouvel instrument, correspondant à une nouvelle modalité de modernisation de l'État : **les audits de modernisation.**

Il s'agit de mandater, sur proposition des ministères, les inspections et des consultants, afin d'auditer une organisation, une procédure, une fonction ou un dispositif d'intervention et de formuler des recommandations qui permettraient d'en améliorer la performance : amélioration du service rendu aux usagers, simplification des procédures, modernisation du fonctionnement des structures de l'État, meilleure adéquation des moyens aux missions, amélioration de l'impact socioéconomique, gains de productivité.

Chaque équipe d'audit est composée d'inspecteurs du ministère concerné, mais également d'inspecteurs appartenant aux inspections interministérielles (inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales), qui apportent un regard extérieur, ainsi que de consultants, lorsque les problématiques abordées sont comparables avec celles rencontrées en entreprise.

Par rapport aux missions classiques d'inspection ou de vérification, ce nouvel instrument présente plusieurs caractéristiques qui le rendent particulièrement efficace :

- les missions sont **rapidement mises en place** offrant ainsi une grande réactivité par rapport aux sujets traités ;

- les rapports sont **orientés vers l'action** : ils partent d'un constat précis des dysfonctionnements, et formulent des axes d'amélioration possibles et, le cas échéant, des bonnes pratiques. Ils dégagent des recommandations opérationnelles, accompagnées de propositions de plans d'actions pour leur mise en œuvre (acteurs, calendrier) et d'une évaluation des gains de qualité, financiers et de productivité ; chaque rapport offre ainsi au(x) ministère(s) concerné(s) la base pour la construction du plan de mise en œuvre des recommandations de l'audit ;

- les **résultats des audits sont publiés** en toute transparence sur le site internet forum de la performance (www.performance-publique.gouv.fr)

- les ministères et les responsables de programme concernés **mettent en œuvre en toute liberté** les recommandations des rapports, à partir de l'analyse qu'ils font des conclusions de l'audit. La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie peut leur apporter son appui méthodologique pour l'élaboration des plans d'action, ou, le cas échéant, son expertise dans les domaines des nouvelles technologies ou de la simplification des procédures et des normes ;

- **la mise en œuvre des rapports d'audits fait l'objet d'un suivi précis** : au sein de chaque ministère, le suivi des audits est piloté par les secrétaires généraux et leurs équipes ; les ministères sont par ailleurs en lien étroit avec le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, qui rend compte régulièrement au Premier ministre de l'avancement du programme et des résultats obtenus, pour les citoyens, les usagers, les contribuables et les agents de l'administration

Depuis octobre 2005, quatre vagues d'audits (dont une vague portant sur les achats) ont ainsi été lancées, soit 74 audits, portant sur un périmètre budgétaire d'environ 61,5 Mds€. Les thématiques reflètent les préoccupations des ministères et les sujets sur lesquels des améliorations étaient fortement attendues. Les audits portent principalement sur :

- **l'amélioration de la qualité de service** aux usagers et la simplification des procédures (la généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides PAC ; la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet ; la mise en place de téléprocédures d'inscription aux examens et formations du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative) ;

- **l'adaptation et la modernisation des structures de l'État et de ses modes d'intervention** (la gestion et l'avenir des services des bases aériennes ; les modalités d'intervention de l'État dans le domaine des arts plastiques ; les missions, l'organisation et les compétences de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ; l'impact de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations d'État) ;

- **l'optimisation et la modernisation de procédures de gestion** (la gestion des centres payeurs des armées ; la modernisation du paiement des amendes ; la gestion de l'allocation spécifique de solidarité ; la gestion des bourses de l'enseignement supérieur ; la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées) ;

- **l'optimisation de certaines fonctions transversales** (la fonction communication dans les forces armées ; la fonction juridique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; les achats) ;

- **l'efficacité socio-économique des politiques publiques** (la grille horaire des enseignements au lycée et au collège ; la carte de l'enseignement professionnel et les offres d'options dans les établissements professionnels ; la politique du logement social outre-mer).

Mais le grand enseignement que l'on peut tirer de l'ensemble de ces audits, très encourageant pour l'avenir, est que, le plus souvent, **les réformes proposées vont à la fois dans le sens d'une plus grande qualité du service public et d'une gestion plus économe des deniers publics.**

L'objectif du Gouvernement est d'avoir lancé, d'ici juillet, 100 audits portant sur 100 milliards d'euros de dépenses de l'État.

Liste des audits lancés (et date de lancement)

Ministère des affaires étrangères :
La politique de l'emploi local dans les services français au sein de l'OCDE (octobre 2005)
La mise en place de services administratifs et financiers uniques dans les services à l'étranger (janvier 2006)
Missions, organisation et compétences de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (avril 2006)
Ministère de l'agriculture et de la pêche :
La généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides PAC (octobre 2005)
La gestion et le contrôle des pêches (janvier 2006)
Analyse de l'adéquation formations-enseignants-élèves dans l'enseignement agricole (avril 2006)
Ministère de la culture et de la communication :
L'archéologie préventive (octobre 2005)
La modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques (janvier 2006)
Les modalités d'intervention de l'État dans le domaine des arts plastiques (avril 2006)
Ministère de la défense :
La gestion des centres payeurs des armées (octobre 2005)
La fonction communication dans les forces armées (janvier 2006)
La fonction reconversion dans les forces armées (avril 2006)
Le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité (avril 2006)
Ministère de l'écologie et du développement durable :
L'accélération de la mise en œuvre du programme Natura 2000 (octobre 2005)
Le contrôle des installations classées soumises à déclaration (janvier 2006)
Adéquation entre les missions et l'organisation de l'administration centrale du ministère (avril 2006)
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :
La déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet (octobre 2005)

La modernisation du paiement des amendes (octobre 2005)
L'extension du champ de compétence des centres d'encaissement du Trésor public (janvier 2006)
La gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées (janvier 2006)
Le traitement des opérations de commerce international des grandes entreprises (avril 2006)
La fonction juridique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (avril 2006)

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement / *Ministère de la santé et des solidarités*:

La collecte de la taxe pour le développement de l'apprentissage (octobre 2005)
La gestion des moyens de fonctionnement des services déconcentrés des ministères sociaux (octobre 2005)
Les modalités de gestion et d'attribution de l'allocation adulte handicapé (janvier 2006)
La procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence (janvier 2006)
La gestion de l'allocation spécifique de solidarité (avril 2006)
La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement (avril 2006)

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche :

L'organisation des examens et concours de l'éducation nationale (octobre 2005)
Les décharges statutaires des enseignants du second degré (janvier 2006)
La grille horaire des enseignements au lycée (janvier 2006)
Les moyens navals d'exploration maritime des organismes de recherche (janvier 2006)
La gestion des bourses de l'enseignement supérieur (avril 2006)
Carte de l'enseignement professionnel et offres d'options dans les établissements professionnels (avril 2006)
La grille horaire des enseignements au collège (avril 2006)

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer :

La gestion et l'avenir des services des bases aériennes (octobre 2005)
L'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) (janvier 2006)
La sûreté aéroportuaire (janvier 2006)
Le réseau scientifique et technique du ministère de l'équipement (avril 2006)
La mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme (avril 2006)

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire :

Le fonctionnement administratif et budgétaire de la police de l'air et des frontières de l'aéroport de Roissy (octobre 2005)
L'organisation de la garde des centres de rétention administrative (octobre 2005)
La maintenance des aéronefs de la sécurité civile (janvier 2006)
L'indemnisation des refus de concours de la force publique (janvier 2006)
Les dépenses électorales (avril 2006)

Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative :

La mise en place de téléprocédures d'inscription aux examens et aux formations du ministère (octobre 2005)
La tarification des centres d'éducation populaire et de sport (janvier 2006)

Ministère de la justice :

La maîtrise des frais de justice : les empreintes génétiques (octobre 2005)
L'accélération de la création de bureaux de l'exécution des peines dans les juridictions judiciaires (janvier 2006)
Utilisation plus intensive de la visioconférence dans les juridictions judiciaires (avril 2006)

Ministère de l'outre-mer :

La politique de résorption de l'habitat insalubre outre-mer (octobre 2005)
La politique du logement social outre-mer (janvier 2006)
Les exonérations de charges outre-mer (avril 2006)

Services du Premier ministre :

L'organisation de l'information administrative dans les services du Premier ministre
L'évaluation des procédures de gestion faisant intervenir la DGAFP
Aides à la presse et aux radios associatives et commission paritaire des publications et agences de presse (avril 2006)

IV. Principales orientations des finances de l'Etat

A. Projections à moyen terme des finances de l'État

En application de l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement détaille dans le présent rapport une évolution tendancielle de ses charges par grandes fonctions et de ses ressources.

1. Projection à moyen terme des recettes de l'État

Ainsi qu'il a déjà été souligné (cf. *supra,* partie 2.3) la prévision des recettes fiscales est un exercice entaché d'importantes incertitudes, dont l'incidence croît fortement dans un cadre pluriannuel dès lors que les aléas se cumulent sur l'ensemble de la période de projection. Selon l'horizon envisagé, ces facteurs n'interviennent pas tous avec la même acuité. Ils illustrent la nécessité d'une prudence toute particulière s'agissant de prévisions pluriannuelles.

Dans ce contexte, les évaluations sont présentées sous la forme de fourchettes intégrant les différents facteurs d'incertitude, dans le cadre du scénario macro-économique défini à l'occasion du programme de stabilité. Ces prévisions sont établies à « législation constante » : seules les mesures fiscales déjà votées – dont certaines ont des effets s'étendant sur plusieurs années – sont intégrées[6].

L'impôt sur les sociétés est le plus volatil et le plus difficile à prévoir : le bénéfice fiscal n'est que très faiblement corrélé aux grandeurs macro-économiques, la progression moyenne du bénéfice fiscal ne permet pas de déduire mécaniquement l'impôt dû[7] et les comportements des entreprises (notamment d'auto-limitation sur les acomptes versés spontanément) ajoutés au mécanisme d'acomptes et solde, induisent un écart supplémentaire entre l'impôt dû au titre d'une année et l'impôt acquitté. La modification des modalités de versement des acomptes instituée par la loi de finances rectificative pour 2005 en prévoyant, notamment, que le dernier acompte soit, pour les

[6] A l'exception de l'impôt sur le revenu, dont la prévision intègre la mesure technique d'indexation du barème

[7] Puisque seules les sociétés bénéficiaires sont redevables, l'impôt acquitté ne sera pas le même si toutes les sociétés voient leurs bénéfices progresser de 5% ou si la moitié les voient progresser de 15% et l'autre moitié décroître de – 5%, bien que la progression moyenne du bénéfice fiscal soit la même dans les deux cas.

plus grandes entreprises, assis sur la prévision du résultat fiscal de l'exercice en cours, est également de nature à compliquer cette année les prévisions.

En cohérence avec le scénario macro-économique, la prévision d'impôt sur les sociétés intègre, après le maintien du bénéfice fiscal en 2005 à un niveau proche de celui de 2004, une légère régression de ce bénéfice les années suivantes. L'ampleur de la progression de l'IS en 2006 dépend singulièrement de l'évolution du bénéfice fiscal : 1% de croissance du bénéfice fiscal en plus ou en moins en 2006 induirait une variation de l'ordre de 0,8 Md€ sur les recettes 2007. Sur la période 1997-2004, les taux d'évolution du bénéfice fiscal ont connu des variations très heurtées, entre – 6 % (2001/2000) et +16 % (1998/1997), sans corrélation immédiate avec l'indicateur macro-économique de l'excédent brut d'exploitation. Ceci permet de mesurer le degré d'imprécision d'une prévision portant sur un horizon de plusieurs années. Sur la période 2006-2009, la progression cumulée du produit de l'IS net serait comprise entre 6% et 12 %.

IS net	2007	2008	2009
Prévision: point haut	43,6	44,4	46,8
Prévision: point bas	40,9	41,9	43,7

Montants en Mds€

La **TVA nette** est liée plus directement que l'impôt sur les sociétés aux facteurs macro-économiques. On observe néanmoins des variations importantes de l'élasticité apparente de la TVA au PIB, qui oscille entre 0,5 et 1,7 sur la période 1997-2005. La TVA n'évolue pas de la même manière selon la nature de la croissance : contribution plus ou moins importante de la consommation intérieure, effet de « structure » de la consommation (portant de manière différenciée sur les biens taxés au taux normal ou au taux réduit), effets administratifs portant notamment sur les remboursements et dégrèvements. Ceci justifie, même à hypothèse macro-économique donnée, une fourchette de prévision. Sur la période 2007-2009, la croissance spontanée cumulée serait ainsi comprise entre 7,3 Mds€ et 11,4 Mds€.

TVA	2007	2008	2009
Prévision - point haut	133,2	138,8	144,6
Prévision - point bas	130,3	134,0	137,6

Montants en Mds€

En 2007, **l'impôt sur le revenu** devrait être en recul par rapport aux recouvrements de l'année 2006, conséquence directe de la réforme votée en loi de finances initiale pour 2006. Sur les années suivantes, les montants recouvrés devraient retrouver un rythme de progression relativement dynamique, lié à la bonne tenue des traitements et salaires. L'ampleur de cette progression est affectée d'un aléa portant à la fois sur la répartition de la hausse des revenus entre les différentes tranches, sur les plus-values taxées à taux proportionnel (particulièrement volatiles) et sur les taux de recouvrement.

IR	2007	2008	2009
Prévision - point haut	57,9	61,8	66,1
Prévision - point bas	56,7	60,2	64,3

Montants en Mds€

La prévision portant sur la **taxe intérieure sur les produits pétroliers** repose sur des hypothèses d'évolution des consommations d'hydrocarbures. La consommation de supercarburant a baissé fortement en 2005 (-4,9%) pour la troisième année consécutive (- 6,6% en 2003 et -5,2% en 2004). Les professionnels de l'automobile et les représentants des pétroliers s'accordent pour estimer que les différentes mesures prises pour renforcer la sécurité routière ont eu un impact direct sur les consommations de carburants et notamment sur les supercarburants. Ces mesures ont toutefois produit l'essentiel de leurs effets. S'agissant du gazole, la diésélisation du parc automobile se poursuit, ce qui s'est traduit par une progression des consommations en 2005 (+1,7 %).

Sur la période 2007-2009, le scénario haut suppose un ralentissement de la consommation de supercarburant, toutefois moins important que dans le passé récent tandis que la consommation de diesel serait stable et légèrement supérieur à celle de 2006. Dans le scénario bas, il est fait l'hypothèse d'un ralentissement significatif de la consommation de supercarburant et d'une stagnation de la consommation de gazole, légèrement en retrait par rapport à celle de 2006.

TIPP	2007	2008	2009
Prévision - point haut	19,6	19,6	19,8
Prévision - point bas	19,2	19,1	19,0

Montants en Mds€

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

La prévision sur ce poste à horizon 2007-2009 est fondée sur la reconduction de la dynamique récente de chacun des impôts qui y participent corrigée de l'impact des mesures nouvelles déjà votées et d'un léger aléa chaque année, qui représente l'ordre de grandeur des événements exceptionnels pouvant affecter ces recettes. La diminution sensible des recettes en 2007 s'explique par des mesures nouvelles concernant, notamment, la taxe professionnelle et l'impact des dispositions adoptées en loi de finances pour 2006 (mise en place du bouclier fiscal et réforme de l'impôt sur le revenu pour l'essentiel) qui viennent augmenter les remboursements et dégrèvements hors IS et TVA.

Autres recettes nettes	2007	2008	2009
Prévision - point haut	13,4	14,8	15,5
Prévision point bas	12,5	13,9	14,6

Montants en Mds€

Les différentes fourchettes de prévision correspondent à des aléas spécifiques à chaque impôt, qui ne sont pas corrélés ; la probabilité d'une réalisation simultanée de l'ensemble des risques positifs ou de l'ensemble des risques négatifs est donc très faible, ce qui explique que la fourchette obtenue sur le total des recettes en

additionnant l'ensemble des intervalles de prévision soit particulièrement large. Le point haut, comme le point bas de cette fourchette, ont très peu de chance d'être atteints dans le cadre du scénario de référence. Une variation sensible de la situation économique par rapport à ce scénario serait toutefois susceptible de déplacer cette fourchette, qui devrait être réactualisée.

Enfin, ces évaluations n'incluent aucune des mesures fiscales qui pourraient être décidées sur la période. En particulier, elles ne préjugent aucunement des prévisions de recettes qui seront présentées dans le PLF 2007 : ces prévisions seront en effet fondées sur des évaluations révisées pour 2006 et des hypothèses économiques actualisées, et intégreront les mesures fiscales proposées dans le cadre du PLF 2007.

Recettes fiscales nettes	2007	2008	2009
Prévision - point haut	267,7	279,4	292,7
Prévision - point bas	259,5	269,0	279,3

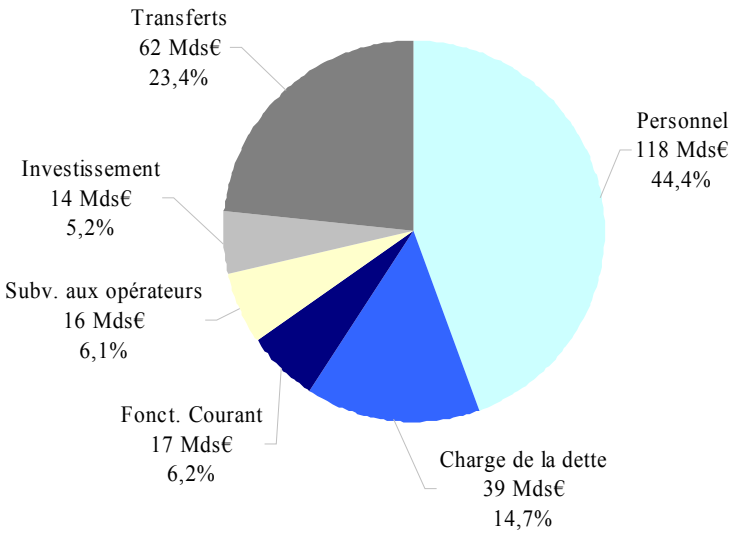
Montants en Mds€

2. Projections à moyen terme des dépenses de l'État

L'engagement national de désendettement suppose un effort substantiel sur le budget général de l'État qui doit absorber une diminution des dépenses en volume de 1 % en 2007, 1,25 % en 2008 et 1,50 % en 2009.

Dépenses de la LFI 2006 par grandes masses

Total : 266 Mds€



Compte tenu de la progression tendancielle de certains postes par nature rigides (dette, pensions, automatismes salariaux), le respect des objectifs de dépenses fixé par le gouvernement suppose de mobiliser tous les chantiers de modernisation de l'Etat.

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

Des gains de productivité et d'efficacité sont possibles sur le fonctionnement de l'État.

- Par exemple, la professionnalisation de certaines fonctions, comme les achats ou l'immobilier, et la rationalisation des structures administratives permettent d'envisager des économies sur le fonctionnement courant. Les audits relatifs aux achats lancés en avril 2006 permettront ainsi un gain potentiel d'environ 1,3 milliard d'euros. Un effort similaire au sein des opérateurs de l'État permettrait un gain du même ordre de grandeur.

Audits de modernisation sur l'optimisation des achats dans l'État

Hors équipements militaires, les achats de l'État représentent un montant annuel d'environ 13 Md€. Les études conduites depuis 2002 ont montré que l'État disposait de marges de progrès significatives. Les ministères achètent sensiblement (hormis quelques achats spécifiques comme les armes légères des forces de l'ordre) les mêmes types de biens mais se présentent, bien souvent, en ordre dispersé face aux fournisseurs.

Le travail sur l'optimisation des achats de l'État vise trois objectifs :

- réduire les dépenses, grâce notamment à une harmonisation plus grande des besoins, une globalisation et une mutualisation des commandes, et une détermination du niveau d'achat le plus adapté (national, régional, local ; ministériel ou interministériel) ;

- professionnaliser les acheteurs de l'État, qui, comme dans n'importe quelle entreprise, doivent avoir une position centrale ;

- simplifier les formalités pour les gestionnaires qui disposeront, notamment, de catalogues électroniques d'approvisionnement en ligne.

La démarche devra produire les résultats suivants :

- connaissance des dépenses sur les principales familles d'achats et de l'organisation de la fonction achat par ministère ; certains de ces travaux sont déjà réalisés, en tout ou partie dans certains ministères et doivent alors faire l'objet d'une simple actualisation ;

- validation de l'objectif de gains d'environ 1,3 Md €, stratégies d'achat sous-jacentes, déclinaison de l'objectif de gains par famille d'achats et par ministère et calendrier possible pour l'obtention des gains ;

- définition des besoins d'évolution vers un dispositif organisationnel cible ;

- plan d'actions interministériel, plans d'actions ministériels et articulation d'ensemble.

- L'Etat peut également tirer parti de l'essor des nouvelles technologies pour réaliser des gains d'efficacité et améliorer le service rendu aux usagers, comme le montrent les audits réalisés sur le développement des téléprocédures.

Exemples d'audits de modernisation porteurs d'amélioration de la qualité de service aux usagers

L'audit sur la généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides surface de la PAC avait pour objectif de rendre cette procédure plus attractive pour les agriculteurs : simplification des démarches administratives connexes, élargissement des périodes d'ouverture du service, amélioration de l'ergonomie du site, mémorisation des données, baisse de 35 % du coût de traitement des dossiers.

L'audit sur la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet a contribué à améliorer la qualité de service offerte aux contribuables pour la campagne de déclaration 2006 : augmentation de la capacité du système de 6 500 à 25 000 déclarations par heure, possibilité de renouveler le certificat électronique dès août 2005, mise en place de la télé-déclaration pré-remplie, mise en place d'un dispositif type «Bison futé», proposition d'un rendez-vous ultérieur en cas d'embouteillage du système.

Les audits de modernisation ont ainsi pour objectif de nourrir les projets de modernisation des ministères afin d'améliorer sans cesse le service rendu aux Français et sa qualité. Ils identifieront plusieurs leviers : amélioration de la prestation rendue (par exemple : augmentation du taux de réponse aux questions des usagers avec l'audit sur l'information administrative), réduction des délais et des taux d'erreur (exemples des audits sur les centres payeurs des armées ou le traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité), simplification des procédures (exemple de l'audit sur le recouvrement de la taxe d'apprentissage).

Plus globalement, un travail sur les politiques publiques est nécessaire pour s'assurer que les moyens financiers engagés le sont toujours le plus efficacement. Ce point a fait l'objet d'un examen approfondi lors du cycle de réunions d'économies structurelles tenues dans le cadre de la procédure budgétaire 2006. Ces réunions ont été l'occasion d'une discussion dès les premier euro des dépenses budgétaires et des

fiscales consacrées aux politiques publiques. Parallèlement, certaines politiques transversales ont été examinées, comme la politique immobilière.

B. Les principaux axes du PLF 2007

Le projet de loi de finances pour 2007 se situera pleinement dans le cadre de l'engagement de désendettement de l'État.

Le Premier Ministre a signé le 12 juin les lettres – plafonds qui fixent, pour chaque mission, le montant des crédits et, pour chaque ministère, les plafonds d'effectifs. Elles traduisent deux impératifs majeurs : une discipline exigeante de maîtrise de la dépense et le financement des priorités du gouvernement.

Il reviendra ensuite à chaque ministre de décliner ces orientations par programmes et par actions, en tirant pleinement parti de l'ensemble des leviers de modernisation mis à sa disposition.

1. Un budget de responsabilité : une étape nouvelle dans la maîtrise des dépenses

Conformément à l'engagement pris par le Premier Ministre lors de la conférence nationale des finances publiques du 11 janvier, la progression des dépenses de l'Etat sera en 2007 de 1 point inférieure à l'inflation prévisionnelle, soit une augmentation de 0,8% en valeur. Pour la première fois, les dépenses de l'Etat diminueront en euros constants. Comme annoncé, cette nouvelle étape dans l'évolution des dépenses permettra de financer la réforme fiscale adoptée en LFI 2006 et qui entrera en vigueur en 2007.

Ce premier pas vers une stabilisation en valeur, et non plus en volume, des dépenses de l'Etat est la première traduction de l'engagement national de désendettement présenté par le Premier Ministre.

Toutes choses égales par ailleurs, l'effort réalisé par rapport à la norme de « 0 volume » appliquée sur les quatre années précédentes, est de 2,6 Md€.

Il convient de souligner que la progression modérée des dépenses en euros courants (+2,2 Md€ à périmètre constant) est absorbée, pour les deux tiers, par la hausse spontanée des dépenses inéluctables héritées du passé :

- les dépenses de charges d'intérêt de la dette augmentent d'environ 0,2 Md€, compte tenu de la hausse prévisionnelle des taux d'intérêts ;

- les dépenses de pensions de l'Etat et les subventions aux régimes de retraite augmentent de 1,2 Md€, sous l'effet de l'augmentation des départs en retraite.

La diminution des dépenses en volume se traduit donc par un effort de redéploiement significatif, partagé par l'ensemble des ministères.

2. Le financement des priorités du gouvernement

Le budget 2007 parachève l'effort de consolidation des fonctions régaliennes de l'Etat entrepris depuis 2002.

Cet effort, traduction des engagements pris dans le cadre des lois de programmation (LPM, LOPJ, LOPSI), est la réponse aux attentes légitimes de nos concitoyens en matière de sécurité, de justice, et de rayonnement international de la France. Les politiques régaliennes, qui sont garantes du respect du contrat social français et de l'autorité de l'Etat, voient ainsi leurs moyens augmenter significativement, sans pour autant que les administrations en charge de ces politiques soient dispensées de chercher à optimiser l'utilisation des fonds publics par la mobilisation de gains de productivité.

- Le budget de la **justice,** en progression de 5%, permet de poursuivre l'effort entrepris en 2002 de renforcement des moyens des juridictions, à travers l'augmentation des effectifs de magistrats et de greffiers et la modernisation des outils informatiques.

  La rénovation du parc immobilier des tribunaux se poursuit, ainsi que le programme de mise à niveau et d'augmentation des capacités d'accueil de l'administration pénitentiaire. En particulier, la livraison en 2007 des 7 établissements pour mineurs contribue à la satisfaction de l'objectif de la loi de programmation pour la justice concernant la délinquance des mineurs : ces établissements sont des structures inédites en France spécialement dédiées à l'incarcération des mineurs et comprenant une prise en charge éducative renforcée.
  Outre le relèvement de son plafond d'autorisations d'emplois de 548 équivalents temps plein travaillé (ETPT), les moyens sont par ailleurs donnés au ministère de la justice de recruter 1000 agents supplémentaires sur des emplois vacants dans les services judiciaires, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

- Les moyens consacrés à la **sécurité** sont en augmentation de 2,8%. En application de la loi de programmation pour la sécurité intérieure, 1787 emplois (ETPT) de gendarmes et de policiers sont créés au ministère de la défense et au ministère de l'intérieur. Au total, sur l'ensemble de la législature, plus de 12.000 emplois de policiers et de gendarmes auront été créés, auxquels s'ajoutent 2.000 adjoints de sécurité.

  Au-delà de l'application de la LOPSI, des moyens supplémentaires sont mobilisés pour la lutte contre l'immigration illégale. L'atteinte des objectifs ambitieux assignés en la matière suppose en effet de financer le coût des reconduites à la frontière, mais également les investissements nécessaires pour l'ouverture de nouvelles places en

centres de rétention administrative (CRA) et la mise en place des visas biométriques. Enfin, le renforcement de la lutte contre le terrorisme, dans le cadre fixé par la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et par le Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, rendu public en février 2006, exige d'adapter et de conforter les moyens des services.

- Le respect intégral, pour la cinquième année consécutive, de la loi de programmation militaire (LPM) permet de poursuivre l'effort poursuivre l'effort de redressement de notre appareil de **défense** dans un contexte international instable où terrorisme global et prolifération des armes de destruction massive sont plus prégnants. Le budget 2007 permettra de poursuivre les commandes prévues par la LPM, notamment les commandes d'hélicoptère Tigres et de véhicules VBCI, et de financer les livraisons attendues, notamment sur les programmes Rafale, Leclerc et Tigre, avec les armements associés. Depuis 2002, les crédits d'équipement militaire auront ainsi progressé de 28%. Le budget consacré aux Opérations Extérieures (OPEX) est porté à 375 M€ (en hausse de +200 M€). Notre appareil de défense dispose ainsi des moyens qui permettent à la France de tenir le rang qui est le sien dans la gestion des crises internationales

- Enfin, les moyens consacrés **à l'aide publique au développement** (APD) permettront à la France d'atteindre en 2007 le seuil de 0,50% du revenu national brut consacré au développement, conformément à l'engagement pris lors de la conférence de Monterrey. Au-delà de la progression des crédits budgétaires, la mise en place de la taxe sur les billets d'avion – projet pour lequel la France a déjà obtenu le soutien d'une quarantaine de pays - permettra de mobiliser 200 M€ de moyens nouveaux en faveur de la Facilité Internationale d'Achat de Médicaments (FIAM) et de la Facilité Financière Internationale pour la Vaccination (IFFIm).

Dans un contexte de reflux du chômage, la consolidation des moyens affectés à l'égalité des chances et à la politique de l'emploi

Depuis avril 2005, le nombre de chômeurs a baissé de 210 000 et, pour la première fois depuis 4 ans, le nombre de bénéficiaires du RMI a diminué au premier trimestre. Cette évolution est le résultat de la montée en puissance du plan de cohésion sociale, des instruments nouveaux mis à disposition des entreprises, comme le contrat nouvelles embauches, et de l'implication du service public de l'emploi, dont le fonctionnement est complètement réorganisé, comme des outils nouveaux d'accompagnement des salariés (moralisation des stages, contrat de transition professionnelle, validation des acquis de l'expérience).

En 2007, les dispositions exceptionnelles prises à l'automne dernier en faveur des banlieues seront consolidées et le dispositif fiscal en faveur des ZFU montera en charge.

L'effort global de l'Etat en faveur de l'emploi sera parallèlement poursuivi. Au-delà des crédits budgétaires, cet effort inclut la progression du coût des allégements de charges et de l'ensemble des ressources affectées à la politique de l'emploi, notamment pour accompagner les publics les plus en difficulté. Les instruments fiscaux mis en place pour faciliter le retour à l'emploi poursuivront également leur

montée en charge (prime pour l'emploi, crédits d'impôt pour la mobilité professionnelle et la reprise d'emploi dans les filières ayant des difficultés à recruter).

La préparation de l'avenir est poursuivie

- Conformément à la loi de programme de la recherche, **1 Md€ de moyens supplémentaires sont dégagés en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur**, répartis entre crédits budgétaires, financement des agences (ANR et ANVAR) et dépenses fiscales en faveur de la recherche et de l'innovation. 1.500 emplois seront créés dans les universités et les établissements publics de recherche. Ces moyens nouveaux, qui seront affectés en priorité aux pôles de compétitivité, s'inscrivent pleinement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'Europe l'économie la plus compétitive. Au-delà, le budget prévoit le financement de mesures concrètes en faveur de la vie quotidienne des étudiants.

- **L'attractivité de notre territoire repose également sur la qualité de nos infrastructures**. La montée en puissance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui a bénéficié en 2005 de l'affectation de recettes pérennes et d'un produit exceptionnel de 4 Md€ de recettes de privatisations fin 2005, continuera en 2007.

  Tous les investissements routiers seront désormais portés par l'AFITF, quelle que soit la nature des projets. Les dépenses de l'AFITF pour les investissements d'infrastructures progresseront de 2,6% par rapport aux crédits disponibles en 2006 à périmètre constant. En ce qui concerne les grands projets d'infrastructures relancés par le CIACT du 14 octobre 2005, la convention de financement de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône devrait être signée avec RFF et les régions intéressées au début de l'été, afin que les travaux puissent démarrer avant la fin 2006, comme le Premier ministre l'avait annoncé.

Plafonds de crédits 2007

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

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

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

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

3. Une démarche sans précédent de modernisation de l'Etat

Le financement des priorités gouvernementales se traduit pour l'ensemble des ministères par un important effort de redéploiement, appuyé sur une démarche sans précédent de modernisation de l'appareil de l'Etat et de recherche de gains de productivité.

Les audits, un instrument nouveau pour moderniser l'Etat

Deux premières vagues d'audits ont permis d'identifier de nombreux gisements de productivité, qu'il s'agisse par exemple des frais de justice (empreintes génétiques), des télépaiements (télédéclaration de l'impôt sur le revenu) ou des procédures de gestion des crédits d'hébergement d'urgence. L'audit transversal sur les achats devrait par ailleurs permettre une économie d'environ 10% (1,3 Md€) sur trois ans. Au terme de la 3ème et de la 4ème vagues, plus de 100 audits auront été lancés radiographiant 100 milliards d'euros de dépenses de l'Etat.

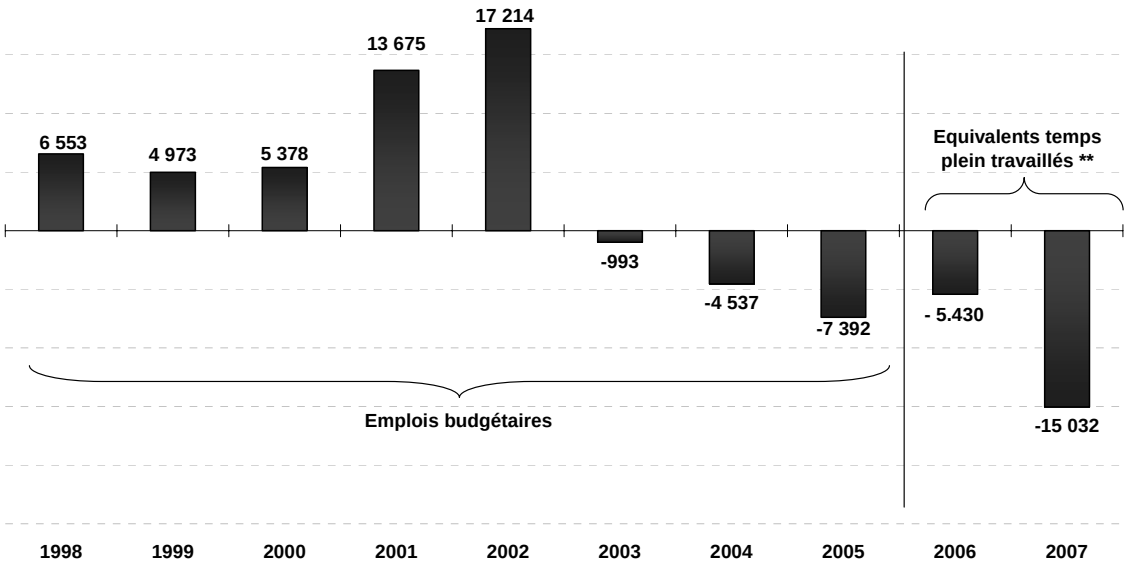
Au-delà, les prochaines vagues d'audit permettront aux ministères d'identifier les marges de manœuvre supplémentaires pour financer leurs priorités dans la limite des plafonds fixés par le Premier ministre.

L'évolution du plafond d'autorisations d'emplois des ministères est la traduction de cette démarche.

Il s'agit de tirer parti de l'augmentation du nombre des départs à la retraite dans la fonction publique de l'Etat (plus de 70.000 départs prévus en 2007) pour concentrer les recrutements là où sont les besoins réels des Français.

Grâce à la valorisation des gisements de productivité par les audits de modernisation, les choix en matière d'effectifs sont entièrement justifiés et aboutissent, après prise en compte des créations d'emplois dans les secteurs prioritaires (sécurité et justice, enseignement supérieur et recherche), à une réduction nette du plafond global des autorisations d'emplois des ministères de 15.032 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2007, sans détérioration de la qualité du service rendu aux usagers et sans remise en cause de l'ambition des politiques publiques.

Variation des effectifs des ministères *



* hors appelés, hors mesures d'ordre et hors budgets annexes
** mode de comptabilisation des emplois selon la LOLF

Il est rappelé que grâce à la réforme budgétaire (LOLF), les ministères sont plus libres dans la gestion de leurs effectifs.

Sous réserve du respect des plafonds d'autorisations d'emplois et des enveloppes de crédits de personnel qui leur sont attribuées, les ministères peuvent librement adapter la structure de leurs emplois en fonction de leurs objectifs.

Chaque ministère a la possibilité de ne pas saturer son plafond d'autorisations d'emplois – qui est un plafond et non un objectif de nombre d'emplois –, sachant que la LOLF lui ouvre le droit d'utiliser les crédits ainsi économisés pour financer des mesures salariales ou tout autre type de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement) conforme à ses objectif.

Cela constitue une incitation à une gestion plus fine des ressources humaines.

DOB - Evolution des effectifs 2007 (en ETPT)

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

La réduction des effectifs prévue pour 2007 s'appuie principalement sur deux leviers de modernisation : **les contrats pluriannuels de performance et les audits de modernisation.**

- **Les contrats pluriannuels de performance**

Les contrats pluriannuels de performance permettent d'inscrire la démarche de réforme de l'Etat dans une vision stratégique de moyen terme.

Les ministères qui passent de tels contrats, s'engagent sur certains objectifs, en particulier en termes de qualité de service et de gains de productivité, et reçoivent en échange une garantie sur les ressources budgétaires dont ils pourront disposer à l'horizon de 3 ans.

Ainsi, le **ministère des affaires étrangères** s'est engagé par contrat à conduire 16 chantiers de réforme allant de la montée en puissance de son outil informatique à la rénovation de la gestion des ressources humaines ou à la maîtrise de la fonction « achats » en passant par l'adaptation du réseau consulaire et culturel en Europe. Ces réformes structurelles génèrent des gains de productivité et des économies d'emplois précisément identifiées (-141 ETPT en 2007).

Au **ministère des finances**, les contrats signés avec les grandes directions du ministère (impôts, comptabilité publique, douanes, réseau international, notamment) permettent de porter l'effort de réduction des effectifs à hauteur de 2.988 ETPT. Cet effort, le plus important depuis vingt ans, est le résultat d'une stratégie désormais bien ancrée de recherche de gains de productivité.

La réduction des effectifs au **ministère de l'équipement** (-1.267 ETPT) devrait s'inscrire également dans le cadre d'un contrat, en cours de finalisation, pour la période 2007-2009. Ce contrat doit, après la décentralisation de 80 % du réseau routier national, accompagner la réforme des services déconcentrés du ministère.

- **Les audits de modernisation**.

Au **ministère de l'agriculture**, la réduction des effectifs tient compte de la réorganisation en cours des services déconcentrés et des possibilités de rationalisation mises en évidence par l'audit de modernisation relatif aux téléprocédures PAC. .

Au **ministère de la défense**, la diminution du plafond d'autorisations d'emplois correspond notamment à la réorganisation de services centraux (services d'infrastructures, systèmes d'information) ainsi qu'à la poursuite du processus d'externalisation de certaines fonctions de gestion.

Le schéma d'emplois de l'**enseignement scolaire** tient compte d'une part, des effets de l'évolution du nombre des élèves sur les besoins en postes d'enseignants (effets démographiques), et, d'autre part, de la mise en œuvre des recommandations des missions d'audit sur l'organisation des examens et concours et sur les décharges de service des enseignants du 2nd degré.

Au **ministère de l'intérieur**, la poursuite de la transformation de l'administration de guichet par l'automatisation des procédures (immatriculation, passeports, cartes d'identité) conduit à une diminution des effectifs de l'administration préfectorale.

La démarche contractuelle et celle des audits de modernisation convergent largement. Ainsi, la mise en œuvre des recommandations des audits relatifs à la télé déclaration de l'impôt sur le revenu, ainsi que des audits relatifs aux centres d'encaissement du trésor et à la gestion de la taxe locale d'équipement contribueront à la réalisation des objectifs des contrats du ministère des finances en termes d'effectifs. De même, les audits relatifs à la politique de l'emploi local dans les services administratifs et financiers uniques à l'étranger ont permis d'identifier des gains potentiels de productivité mobilisables dans le cadre du contrat du ministère des affaires étrangères.

Ministère	**Cadre de gestion et leviers d'action potentiels sur les dépenses de personnel et les effectifs (audits des vagues 1 et 2)**
Affaires étrangères	➢ Cadre de gestion : contrat prévoyant une réduction d'effectifs de 739 ETP sur la période 2006-2008 ➢ Audit relatif à la politique de l'emploi local dans les services français au sein de l'OCDE : maîtrise de l'augmentation de la masse salariale ➢ Audit relatif à la mise en place des services administratifs et financiers uniques : gain potentiel estimé par le rapport à 48 ETP
Agriculture et pêche	➢ Audit relatif à la généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides PAC : gains de productivité liés à la suppression de traitements manuels
Culture et communication	➢ Audit relatif à la modernisation et à la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques : gain potentiel estimé par le rapport à 60 ETP à partir de 2008 dans les DRAC
Défense	➢ Audit relatif aux centres payeurs des armées : gain potentiel estimé par le rapport à environ 890 ETP à terme sur la chaîne solde ➢ Audit relatif à la fonction communication : l'audit conforte l'objectif du plan de réduction des effectifs (gain de 175 ETP entre 2003 et 2007)
Écologie et développement durable	➢ Audit relatif au contrôle des installations classées soumises à déclaration : dépense évitée (coût salarial des 300 agents nécessaires si les contrôles étaient réalisés par l'administration)
Économie, finances et industrie	➢ Cadre de gestion : contrats prévoyant, sur la période 2006-2008 une réduction d'effectifs de 3890 ETPT à la DGI, de 2 740 ETPT à la DGCP, de 630 ETPT à la DGDDI et de 133 ETPT dans le réseau international DGTPE, notamment ➢ Audit relatif à la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu : gain potentiel estimé à environ 75 ETP par million de télé-déclarants supplémentaires ➢ Audit relatif à la modernisation du paiement des amendes : gain potentiel lié à la verbalisation assistée par terminal nomade (gain d'ETP dans les services police/gendarmerie) ➢ Audit relatif à la gestion de la taxe locale d'équipement : gain potentiel estimé par le rapport (option 2) à environ 15 ETP dans les DDE et 125 ETP dans le réseau du Trésor public ➢ Audit relatif à l'extension du champ de compétence des centres d'encaissement du Trésor : gain potentiel estimé par le rapport à plus de 400 ETP dans les postes comptables du Trésor (lié à l'extension de l'activité des centres aux produits locaux)
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	➢ Audit relatif à l'organisation des examens : gain potentiel lié notamment au renforcement du pilotage national et local ➢ Audit relatif aux décharges statutaires des enseignants du 2nd degré : l'audit identifie un ensemble de leviers constituant un potentiel de 10 000 ETP mobilisable à terme
Transports, équipement, tourisme et mer	➢ Audit relatif à la gestion et à l'avenir des services des bases aériennes : gain potentiel estimé à 700 ETP à terme ➢ Audit relatif à l'ENIM : gain potentiel estimé par le rapport à 185 ETP (externalisation vers les caisses d'assurance maladie de la liquidation des prestations en nature,

	maladie, maternité et accidents du travail)
Intérieur	➢ Audit relatif à l'organisation de la garde des centres de rétention administrative : économies annuelles estimées à moyen terme entre 8 à 10 M€ par an de dépenses de personnel ➢ Audit relatif au fonctionnement administratif et budgétaire de la police de l'air et des frontières de l'aéroport de Roissy : stabilisation des effectifs à leur niveau actuel

4. Une fiscalité compétitive pour une France attractive

Le Gouvernement a adopté dans la loi de finances 2006 une réforme fiscale d'ampleur dont les principales mesures entreront en vigueur en 2007. Cette réforme vise à la fois à améliorer l'attractivité de notre système fiscal, sa simplicité et son équité.

L'attractivité fiscale est renforcée

Pour les entreprises, la loi de finances pour 2006 a initié **une réforme d'ampleur de la taxe professionnelle en plafonnant la cotisation des entreprises à 3,5% de la valeur ajoutée et en pérennisant l'allègement sur leurs investissements nouveaux**. Cette réforme permettra ainsi d'alléger la charge fiscale de près de 200 000 entreprises, qui subissent aujourd'hui une charge fiscale pénalisante pour leur investissement.

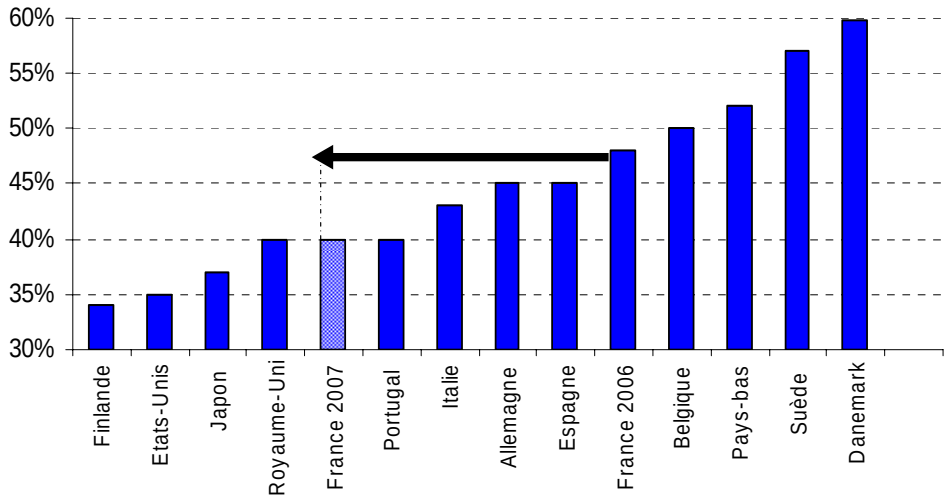
Le **crédit d'impôt recherche** a également été amélioré. Enfin, les plus-values réalisées par les sociétés lors de la cession de titres de participation seront exonérées à compter de 2007.

Pour les particuliers, quatre mesures s'attachent également à renforcer l'attractivité de notre système fiscal :

- tout d'abord, la loi de finances 2006 a instauré, pour la première fois en France, **un « bouclier fiscal », plafonnant la charge fiscale du contribuable à 60% de son revenu**. Il permettra notamment de régler les cas les plus problématiques dans lesquels le montant de l'impôt dû par certains contribuables pouvaient dépasser celui de leur revenu.

- parallèlement, **la refonte du barème de l'impôt sur le revenu à travers l'intégration de l'abattement de 20%** permettra de ramener le taux d'imposition supérieur de l'impôt sur le revenu à 40%, soit un niveau désormais très favorable au regard de la situation qui prévaut chez nos voisins européens (cf. graphique ci-dessous).

Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu



- en ce qui concerne **les plus values des particuliers**, les cessions de titres réalisées à compter du 1er janvier 2006 seront totalement exonérées après la fin de la huitième année de détention. Afin de faciliter le déroulement des transmissions d'entreprise, ce dispositif est d'application immédiate pour les cessions de titres réalisées par les dirigeants de PME lors de leur départ en retraite.

- enfin, les effets les plus décourageants pour l'activité de l'impôt de solidarité sur la fortune ont été corrigés via l'exonération, à hauteur de 75%, des titres détenus par les salariés et mandataires sociaux et le relèvement de l'abattement applicable aux titres faisant l'objet d'un pacte de conservation.

La simplicité et l'équité de notre système d'imposition sont mieux assurés

Au-delà des baisses importantes déjà consenties concernant l'impôt sur le revenu sur la période 2002-2005, la loi de finances pour 2006 a prolongé cet effort par une **refonte en profondeur du barème de l'IR dû en 2007**. Cette refonte organise le passage à cinq tranches d'imposition au lieu de sept et donne plus de lisibilité au taux en intégrant désormais l'abattement de 20% dans le barème. **Conjuguée à la majoration de 50% de la prime pour l'emploi sur deux ans**, cette réforme bénéficiera pour l'essentiel aux personnes aux revenus moyens et modestes et allègera globalement la charge fiscale au titre de l'impôt sur le revenu de l'ensemble des contribuables de 4,6 milliards d'euros.

V. Les grandes orientations des finances sociales

La sécurité sociale est au cœur de notre pacte social. Elle constitue un instrument irremplaçable de solidarité entre les Français. Le Gouvernement a pour ambition, en garantissant sa viabilité financière, de répondre aux nouveaux besoins et de moderniser notre modèle social. C'est à cette fin que les orientations de la politique de sécurité sociale du Gouvernement s'inscrivent dans la perspective de moyen terme tracée lors de la conférence nationale des finances publiques, qui vise à poursuivre le redressement des finances sociales.

A. Redresser les comptes et approfondir la logique de performance

1. Rééquilibrer le régime général de sécurité sociale à l'horizon 2009

Afin de consolider leur contribution aux équilibres globaux des finances publiques, la conférence nationale des finances publiques a assigné aux finances sociales le double objectif d'une croissance limitée à un niveau de **1 % en volume** sur l'ensemble du champ des administrations de sécurité sociale (ASSO), et d'un **retour vers l'équilibre du régime général de sécurité sociale en 2009**.

La trajectoire à moyen terme des dépenses entrant dans le champ des LFSS qui résultent des objectifs fixés par la conférence nationale sur les finances publiques suppose une évolution des dépenses en volume de tous les régimes de sécurité sociale entre 2007 et 2009 pour la branche maladie de 0,4%, pour la branche vieillesse de 2,5%, pour la branche famille de 1,6% et pour la branche AT-MP de 1,2%.

En ce qui concerne les recettes, leur évolution est principalement corrélée à celle des revenus salariaux. L'amélioration de la situation de l'emploi, largement engagée grâce à l'action du Gouvernement dans le cadre de la bataille pour l'emploi (-210.000 demandeurs d'emploi en un an), contribuera à leur progression et à leur dynamisme. La préservation des recettes de la sécurité sociale est également garantie par la compensation intégrale du coût des allègements de cotisations patronales de sécurité

sociale. Comme rappelé plus haut, les principes de la compensation ont été renforcés par la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie et par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Ses modalités ont également été profondément réformées dans le cadre de la loi de finances pour 2006 qui a procédé à l'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale en compensation des allègements généraux, et prévu l'application des mécanismes de suivi pour garantir l'adéquation des recettes fiscales ainsi transférés à l'évolution du coût des allègements généraux.

L'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale a par ailleurs permis de poursuivre la diversification des ressources dévolues à celles-ci. Dans la continuité de ce mouvement, et afin de pérenniser le financement de la sécurité sociale, une réflexion générale est en cours sur l'assiette des cotisations employeurs.

Le rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale

A l'occasion de ses vœux aux forces vives, le Président de la République a annoncé son souhait de voir étudier une autre mode de financement de la protection sociale, reposant sur une assiette élargie au-delà des seuls revenus d'activité, pour que ce financement soit à la fois plus juste et plus favorable à l'emploi.

Un groupe de travail, animé par les ministères des finances (Direction de la législation fiscale) et de la santé (Direction de la sécurité sociale) a examiné différentes voies de réforme au regard de trois objectifs : concourir à la compétitivité de la France, préserver le financement pérenne de la protection sociale et favoriser l'emploi.

Quatre pistes principales ont été analysées par le groupe :

- l'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), qui consisterait à remplacer une fraction des cotisations employeurs par un prélèvement assis sur la valeur ajoutée des entreprises, brute ou nette des dotations aux amortissements ;

- la modulation des cotisations sociales employeurs en fonction de la valeur ajoutée qui conduirait à faire varier tout ou partie des actuelles cotisations en fonction d'un ratio " masse salariale / valeur ajoutée ", défini aux niveaux national, sectoriel, ou de chaque entreprise ;

- l'introduction d'une contribution patronale généralisée (CPG) qui s'inscrirait dans un processus d'élargissement de l'assiette actuelle par l'intégration, outre les salaires, des éléments de rémunération non cotisés, ainsi que du résultat courant avant impôts, représentatif des profits de l'entreprise ;

- la création d'une TVA sociale, qui consisterait à remplacer une partie des cotisations sociales employeurs par une augmentation d'un ou des taux de la TVA, le produit de cette hausse de taux étant affecté au financement de la sécurité sociale.

Le rapport du groupe de travail remis le 29 mai a été communiqué au Conseil d'orientation pour l'emploi et au Conseil d'analyse économique afin de recueillir leurs avis avant le 30 juin. Le Centre d'analyse stratégique sera chargé d'en faire la synthèse.

2. Renforcer la performance des organismes de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion

Le Gouvernement est très attaché au développement de la performance de la gestion des organismes de sécurité sociale. C'est la raison pour laquelle les conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec les caisses nationales du régime général à partir de 2005 mettent toutes l'accent sur le renforcement de l'efficience des branches.

Conformément aux recommandations des différents rapports parlementaires, notamment celui de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale (M.E.C.S.S.), et des rapports de la Cour des Comptes, des objectifs de gains de productivité significatifs sont inscrits dans les COG.

La généralisation de la comptabilité analytique, l'amélioration de la gestion des achats, le partage des fonctions « support » entre les organismes et l'élaboration des budgets pluriannuels doivent permettre de réaliser ces **gains d'efficience**.

Différents outils sont actuellement développés tels que la mise en place généralisée d'observatoires des coûts et des charges et la systématisation de la comptabilité analytique. Ces travaux permettront à moyen terme de mieux mesurer la performance des organismes de sécurité sociale, et d'identifier les domaines sur lesquels les efforts doivent porter pour améliorer encore leur efficience.

Par ailleurs, l'élaboration des budgets de fonctionnement courant des nouvelles COG prend désormais pour base la moyenne d'exécution des années précédentes, même si la négociation des enveloppes prend également en considération leurs perspectives d'évolution, en fonction de la situation propre à chaque branche.

Dans cette logique de maîtrise des coûts, le partage des ressources et des fonctions de support doit constituer un axe prioritaire. Les objectifs inscrits dans les conventions d'objectifs et de gestion récemment signées traduisent cette priorité. De surcroît, un groupe de travail sera prochainement installé à l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), qui assure les tâches d'intérêt commun des caisses, en vue d'établir un programme de mutualisation entre les branches, notamment en ce qui concerne les fonctions de paie et de gestion immobilière. La fonction « achats » doit également être développée. Les audits sur ce thème menés dans différentes branches attestent des gains qui pourraient être réalisés dans ce domaine.

Par ailleurs, les récentes conventions d'objectifs et de gestion fixent des objectifs de **gains de productivité** qui permettent de tirer parti du potentiel offert par l'augmentation du nombre des départs à la retraite : dans la branche vieillesse, ces efforts se traduisent par une quasi stabilité des effectifs dans un contexte de forte augmentation de la charge de travail liée à la réforme des retraites ; dans les autres branches, des efforts de productivité correspondant au non remplacement de 30 à 50 % des départs à la retraite ont été demandés ; quant à l'assurance maladie, la négociation de la nouvelle COG de la CNAMTS assignera également à la branche des objectifs de productivité.

Enfin, la généralisation des procédures de certification des organismes représente un des outils susceptibles de concourir à l'**amélioration de la qualité**, même s'il faut souligner que le recours à de telles démarches de certification relève avant tout du choix des moyens définis par les organismes nationaux pour atteindre les objectifs de qualité et d'efficience qui leur sont assignés par les COG.

Toutes ces exigences ont permis, depuis deux ans, de stabiliser les dépenses de gestion des organismes du régime général autour de 10 Mds€ par an. Cette démarche d'efficience est une composante importante de la démarche globale poursuivie par le Gouvernement de rechercher, sur les différents plans et secteurs de dépenses, la meilleure contribution des régimes et branches de la sécurité sociale aux objectifs de maîtrise des comptes sociaux et, de manière globale, des équilibres de nos finances publiques.

B. Les grands axes de la politique de sécurité sociale

1. Mettre en œuvre la réforme de l'assurance maladie : dépenser mieux pour soigner mieux

La réforme de l'assurance maladie issue de la loi du 13 août 2004 se distingue des autres « plans de sauvetage » qui l'ont précédée par son caractère structurel. Elle implique des changements de comportement et place la qualité au premier plan en soulignant son importance pour l'amélioration de l'efficience du système de soins.

Le redressement financier de l'assurance maladie va en effet de pair avec la politique de santé ambitieuse que le Gouvernement mène pour assurer aux patients un meilleur accès aux soins et, notamment, un bénéfice rapide des innovations thérapeutiques tout en assurant, pour préparer l'avenir, un développement accru de la prévention. Il s'agira donc de prolonger en 2007 les efforts conduits depuis 2004 en matière de maîtrise médicalisée, de recherche d'une toujours plus grande efficience des établissements de

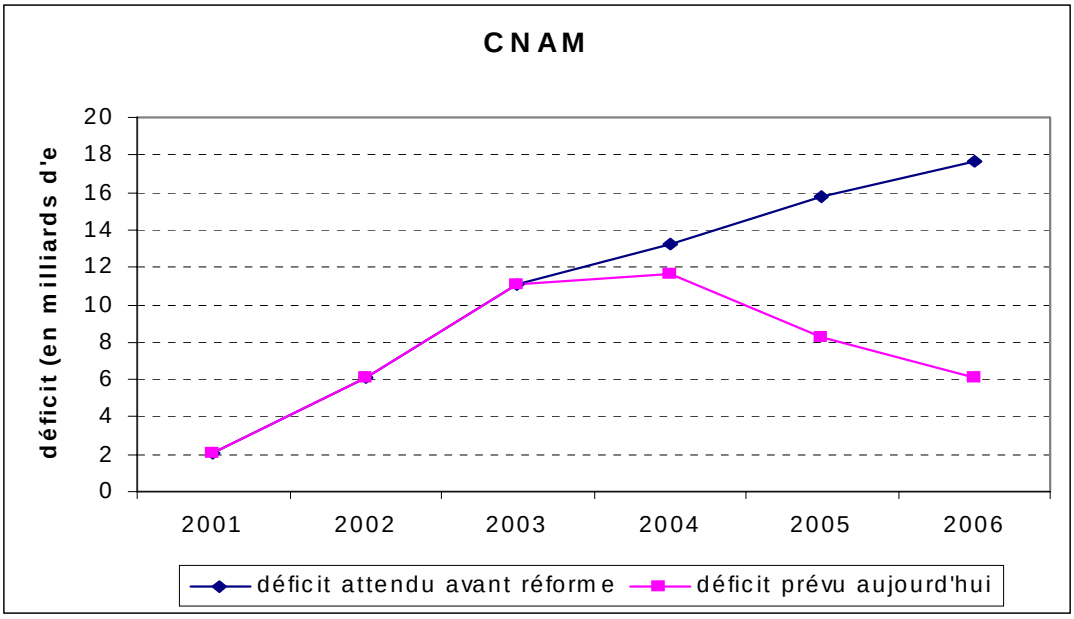
santé publics et privés et de développement de modes de prise en charge adaptés aux besoins des personnes les plus fragiles.

a) Poursuivre les efforts de maîtrise médicalisée des dépenses de santé

Parce qu'elle suppose des changements profonds et durables de comportement, la réforme de l'assurance maladie doit être menée dans la durée, avec détermination et constance. Près de deux ans après le début d'application de cette réforme, dont les premiers résultats positifs se font déjà significativement ressentir, le Gouvernement s'attachera à conforter et amplifier les dynamiques déjà à l'œuvre. Ce n'est en effet qu'à cette condition que le retour à l'équilibre de la branche maladie pourra être acquis de manière pérenne, et que notre système de soins sera préservé et renforcé.

La mise en œuvre de cette réforme a d'ores et déjà permis d'enrayer la dérive des déficits qu'accusait la branche maladie et de la placer sur la voie du redressement. Le déficit du régime général de l'assurance maladie est ainsi passé de 11,6 Md€ en 2004 à 8 Md€ en 2005. Ces montants doivent être rapprochés des déficits que l'assurance maladie aurait connus sans la réforme mise en œuvre depuis 2004 : ils se seraient ainsi élevés à 14 Md€ en 2004 et à 16 Md€ en 2005.

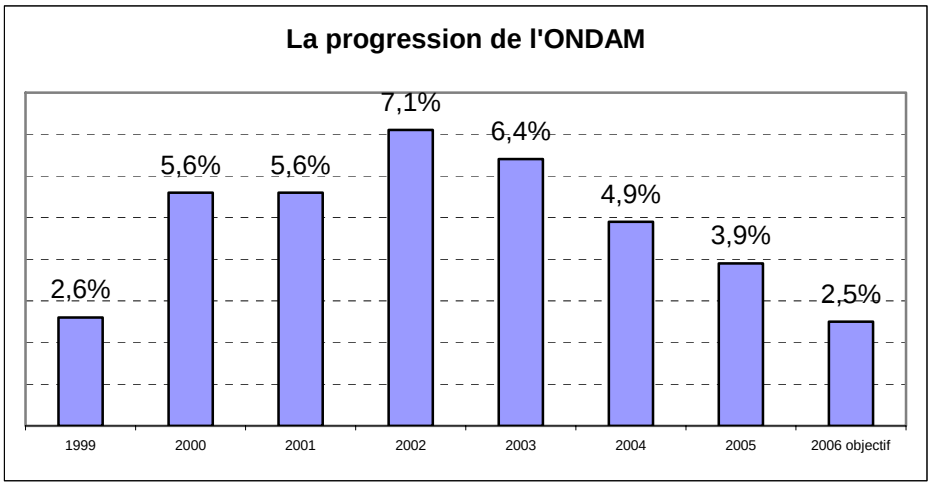
Evolution comparée des soldes de la CNAMTS hors et après réforme de l'assurance maladie



Le chemin déjà parcouru apparaît considérable, plus de la moitié du besoin de financement prévisionnel de la CNAMTS ayant pu être comblée en 2005 grâce à la mise en œuvre de la réforme. Le Gouvernement entend poursuivre dans cette voie et renforcer la contribution de l'assurance maladie à l'objectif de maîtrise des finances publiques. L'objectif de déficit de la branche maladie fixé par la LFSS 2006 s'élève ainsi à 6,1 Md€ en 2006. Les dernières prévisions de la commission des comptes du 8 juin dernier font état d'un solde révisé à -6,3 Mds€.

Entre 2007 et 2009, le Gouvernement souhaite poursuivre ces efforts et, dans cette perspective, est attaché à un retour à l'équilibre de la branche en 2009. Pour atteindre cet objectif, le rythme de croissance des dépenses relevant du champ de l'ONDAM, fixé à 2,5 % en 2006, devra être contenu à 2,2 % par an entre 2007 et 2009, ce qui suppose une amplification de la tendance au ralentissement des dépenses observé depuis la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie.

Les résultats d'ores et déjà enregistrés et les premières tendances observées depuis le début de l'année 2006 démontrent que cet objectif est crédible. La progression de l'ONDAM global, qui avait atteint des rythmes de 4 à 7 % jusqu'en 2003, a été significativement infléchie depuis 2004. En 2005, première année de déploiement de l'ensemble des dispositifs de la réforme de l'assurance maladie, l'inflexion est plus prononcée encore, et la tendance au ralentissement des dépenses d'assurance maladie se confirme sur les premiers mois de 2006.

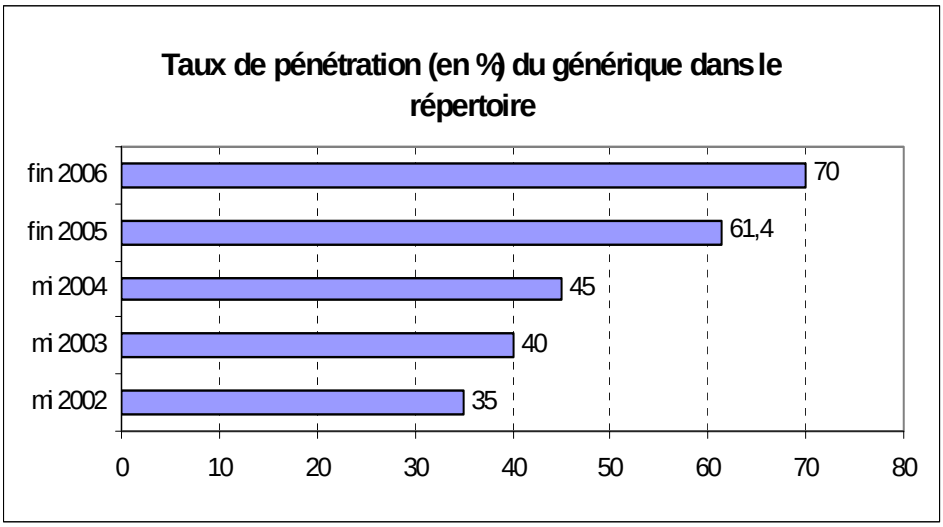


Les efforts des dernières années ont en particulier permis de ralentir fortement le rythme d'évolution des **soins de ville**. Au total, ces dépenses, alors qu'elles avaient progressé de plus de 7% en 2002 et 2003 et encore de 4,3 % en 2004, ont vu leur croissance limitée à 3,1% en 2005. Sur les quatre premiers mois de 2006, leur croissance reste contenue à 1,4% par rapport à la même période en 2005, les honoraires médicaux enregistrant notamment une croissance très modérée de 1,1%.

Les dépenses de médicaments, même si leur croissance est restée vive en 2005 et que leur rythme « tendanciel » d'évolution demeure soutenu, **enregistrent également une**

décélération encourageante au début de l'année 2006, les prescriptions n'ayant crû que de 2,0 % au mois d'avril 2006 par rapport au mois d'avril 2005. La stratégie mise en œuvre dans le cadre du plan médicament commence donc à porter ses fruits. Elle sera résolument poursuivie en 2007, afin de garantir un financement par la collectivité du médicament à son juste prix, notamment en poursuivant le développement des génériques et l'adaptation des prix, ainsi que l'évolution des modes de prise en charge.

Le développement du recours aux **médicaments génériques** constitue en effet une source importante d'économies. Le Gouvernement a donné une forte impulsion à la substitution, et il entend continuer à soutenir fortement la prescription et de la délivrance de génériques. En application des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, les syndicats de pharmaciens ont souscrit, dans le cadre d'un accord avec l'UNCAM, des engagements substantiels en matière de délivrance des génériques, s'assignant un objectif de progression régulière de la substitution qui aboutit à un taux cible de 70% de pénétration en décembre 2006.

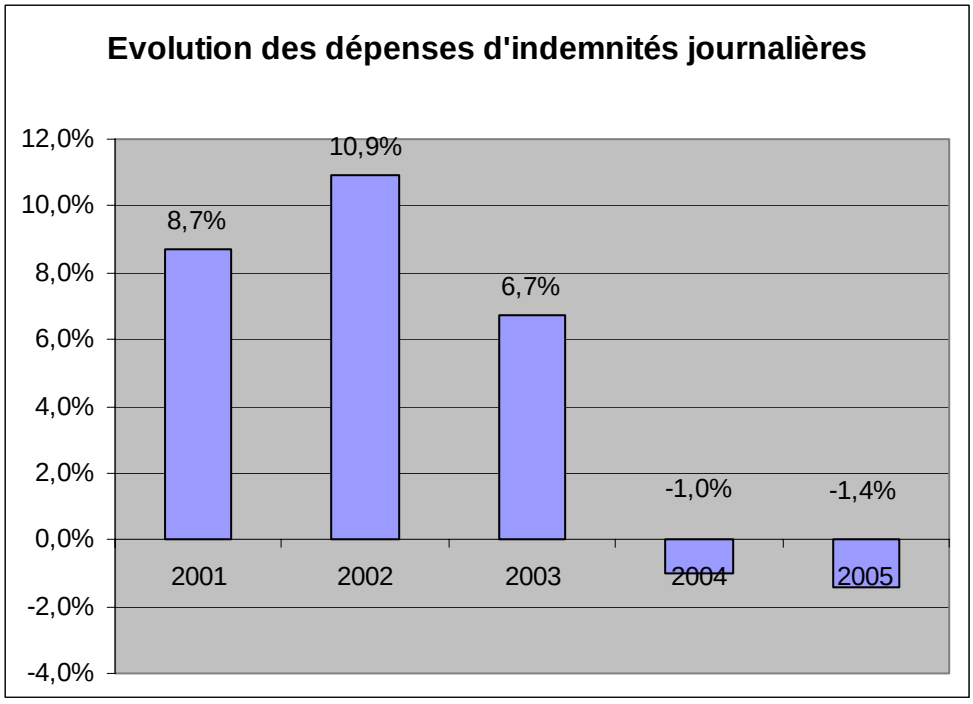


Ces engagements sont à ce jour tenus, le taux de pénétration des génériques étant passé de 61 % en décembre 2005 à 67 % en avril 2006. Ils permettront de dégager des économies significatives et pérennes, d'autant que de nombreux brevets parviendront à échéance en 2007. Cette politique de développement du générique sera également complétée par des incitations fortes à la prescription de molécules génériquées dès lors qu'elles sont disponibles pour une pathologie.

L'évolution des **comportements de prescription** a également déjà eu un impact significatif. Le Gouvernement entend poursuivre et encourager le bon usage du médicament : il s'agit ainsi, par une juste prescription, de limiter la consommation excessive de médicaments - qui reste très supérieure en France à celle constatée chez nos partenaires européens -, de réduire la consommation de produits relevant de certaines classes et de lutter contre la iatrogénie ou les polymédications injustifiées. Les accords de bon usage des soins et les visites des délégués de l'assurance maladie participeront pleinement à ces objectifs.

Enfin, si l'accès des patients aux molécules innovantes reste une priorité, il doit être assuré, aujourd'hui comme hier, dans les **meilleures conditions de prix** possible, notamment compte tenu des prix observés chez nos grands partenaires européens. Les efforts en ce domaine se poursuivront, dans le cadre des engagements conventionnels souscrits par les industriels.

Les dépenses d'**indemnités journalières maladie**, qui jusqu'en 2003 croissaient sur des rythmes de 6 à 10 %, **ont commencé à décroître en 2004** de près de 1 % en 2004 et de 1,8% en 2005. Cela représente une baisse de 4,6% du nombre de journées d'arrêt de travail. Sur les quatre premiers mois de 2006, en dates de remboursement, leur baisse se poursuit (-3,5% par rapport aux quatre premiers mois de l'année 2005).



Plus généralement, le redressement financier de l'assurance maladie consacre le succès de la démarche de maîtrise médicalisée qui constitue le fondement de la réforme. Le Gouvernement souhaite à ce titre **poursuivre en 2007 les démarches mises en œuvre avec les professionnels de santé**.

L'essor du **médecin traitant** constitue un acquis incontestable de la loi du 13 août 2004. Le succès du dispositif est reflété par la manière dont les Français se sont appropriés l'existence de ce nouvel acteur du système de santé. La meilleure coordination des soins qui en résulte ouvre la voie à une modification pérenne des comportements des acteurs et au développement d'une plus grande efficience du système de santé.

La **maîtrise médicalisée des dépenses** a ainsi contribué à limiter fortement l'évolution des dépenses de soins de ville, la convention médicale signée le 12 janvier 2005 permettant d'économiser 772 M€ au cours de cette même année. En contrepartie de leur engagement, les médecins ont bénéficié de revalorisations tarifaires. Cette dynamique a été poursuivie et élargie en 2006, avec l'avenant 12 à la convention

médicale, la nouvelle convention dentaire et un avenant à la convention des masseurs-kinésithérapeutes.

La nouvelle Convention d'Objectifs et de Gestion (2006-2009) en cours de négociation entre l'Etat et la CNAMTS devrait également mobiliser l'assurance maladie sur des actions de gestion du risque visant à infléchir durablement les comportements de l'ensemble des acteurs du système de santé, tout en garantissant à tous des soins de qualité.

La maîtrise médicalisée est d'ores et déjà un succès. Ses acquis doivent être consolidés pour garantir le redressement financier de l'assurance maladie dans la durée et assurer la participation de ce secteur aux objectifs globaux de maîtrise des soldes publics. Le Gouvernement entend résolument poursuivre les démarches engagées depuis 2004. Elles constituent le moyen de garantir l'avenir de notre système solidaire d'assurance maladie. Elles permettent de conjuguer la nécessité d'atteindre l'équilibre financier et la réponse apportée aux besoins sanitaires de nos concitoyens.

Parallèlement, l'assurance maladie s'est engagée, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, dans une adaptation de la nomenclature de biologie.

Enfin, afin de répondre à un des enjeux majeurs de la prochaine décennie, le Gouvernement a lancé, au début de cette année, un plan ambitieux en faveur de la démographie des professions de santé. 2007 verra notamment l'extension des aides à l'installation et à l'exercice dans les zones sous-médicalisées qui concerneront non seulement les médecins mais également les infirmières et les masseurs kinésithérapeutes.

Les établissements de santé sont engagés pour leur part dans les réformes structurelles initiées par le plan Hôpital 2007. La part de tarification à l'activité s'élève à 35% en 2006 pour les établissements publics et privés participant au service public Le Gouvernement, soucieux de la réussite de cette démarche, a engagé des travaux de mesure des charges spécifiques pesant sur le service public hospitalier afin de réaliser une convergence réussie entre les tarifs des établissements publics et privés. Parallèlement, la rationalisation des achats, l'amélioration du contrôle de gestion et des systèmes d'information assortis d'une évolution de la gouvernance doivent permettre au secteur hospitalier de toujours mieux servir la collectivité en proposant les meilleurs services et soins aux meilleurs coûts.

L'offre de soins continuera en 2007 à s'adapter aux évolutions des besoins de la population : les schémas régionaux d'organisation sanitaire de 3ème génération ont été adoptés en mars 2006 et seront mis en œuvre au cours des cinq années à venir. Les besoins particuliers dans certains domaines ou de certaines populations (santé mentale, périnatalité, cancer, maladies rares par exemple) ont été pris en compte dans le cadre de plans de santé publique spécifiques.

b) Garantir l'accès de chacun à des soins de qualité

L'effort déterminé du Gouvernement, sous l'impulsion du Président de la République, en faveur d'**une meilleure prise en charge des personnes les plus fragiles** sera poursuivi. Deux axes guident l'action gouvernementale en faveur des personnes âgées dépendantes : d'une part, l'amélioration de la qualité, par une médicalisation accrue, dans les établissements hébergeant les personnes âgées dépendantes ; d'autre part, la création de nouvelles places, tant en établissements qu'en services de soins infirmiers à domicile et dans les structures offrant une alternative à une prise en charge lourde (accueil de jour, hébergement temporaire).

Dans ce cadre, l'objectif est d'offrir aux personnes âgées dépendantes et à leurs familles un libre choix quant au mode de prise en charge, dans le respect des besoins et des attentes de nos concitoyens. Ces engagements seront matérialisés dans le plan quinquennal solidarité grand âge qui complète le plan Vieillissement et solidarités qui s'achèvera en 2007. Par ailleurs, en ce qui concerne l'engagement des pouvoirs publics en faveur des personnes handicapées, celui-ci sera encouragé et poursuivi dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 et de l'achèvement du plan 2005-2007 de création de places en établissements et services.

L'**égal accès aux soins** est également un axe prioritaire de l'action du Gouvernement. C'est pourquoi il convient de poursuivre les efforts mis en œuvre pour permettre l'accès de tous, quels que soient les niveaux de revenus, à une complémentaire santé. Une aide à l'acquisition d'une complémentaire santé a été mise en place par la loi du 13 août 2004. Ce montant a été réévalué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. Le montant de l'aide a ainsi été porté : de 75 à 100 € par an pour les moins de 25 ans, de 150 à 200 € pour les 25-59 ans et de 250 à 400 € pour les plus de 60 ans. Le Président de la République, lors de son récent discours au congrès de la Mutualité, a annoncé une étape supplémentaire en demandant à ce que l'aide à la complémentaire soit désormais versée à tous les Français dont les revenus ne dépassent que de 20% le plafond de la CMU.

c) Développer le rôle de la prévention

Le développement de la prévention est une condition pour garantir, à terme, la maîtrise des dépenses d'assurance maladie. Dans le prolongement et en complément de la dynamique instaurée par la réforme de l'assurance maladie, le Gouvernement souhaite ainsi, en application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, préparer l'avenir et garantir la pérennité de notre système solidaire d'assurance maladie.

La loi du 9 août 2004 a clarifié le cadre et les instruments de conduite de la politique de santé publique en précisant l'articulation des niveaux national et régional. L'approche nouvelle voulue par le législateur avec la loi de santé publique du 9 août 2004 est la **systématisation de la prévention**. Il s'agit de renforcer la stratégie de prévention, en la focalisant sur les risques aux différents âges de la vie et selon les populations cibles. Centrée sur la personne, elle doit permettre de travailler sur les

comportements, d'être mieux adaptée aux différents âges de la vie et aux populations cibles, afin de réduire les inégalités de santé.

Dans ce cadre, des plans de santé publique, ensemble d'actions et de programmes pluriannuels cohérents, ont été lancés. **Pour la période 2004-2008, cinq plans stratégiques** de santé publique sont définis : lutter contre le cancer ; limiter l'impact sur la santé des facteurs d'environnement ; améliorer la prise en charge des maladies rares ; améliorer la qualité de vie des personnes atteintes de maladies chroniques ; limiter l'impact sur la santé de la violence, des comportements à risque et des conduites addictives.

Outre ces plans stratégiques, des plans et programmes de santé couvrent la plupart des risques actuellement connus : leur objectif est de rationaliser et de coordonner les actions visant soit des pathologies (Alzheimer, VIH sida, maladies cardio-vasculaires, diabète…) soit des déterminants (obésité, nutrition, alcool, tabac…) soit des risques (environnement, antibiotiques…) soit des groupes de population (bien vieillir, psychiatrie et santé mentale, périnatalité, …).

En complément de ces actions programmées, plusieurs mesures seront prises visant à éviter l'apparition des lésions et à favoriser les soins précoces. Ainsi, un examen bucco-dentaire de prévention sera désormais systématique à 6 ans et à 12 ans et sera pris en charge à 100% de même que les soins consécutifs à cet examen ; ses bénéficiaires seront en outre dispensés de l'avance des frais. D'autres actions seront entreprises en direction de groupes de populations présentant des risques spécifiques : les femmes enceintes, les enfants de quatre ans, les retraités et les personnes dépendantes feront l'objet de mesures qui seront d'abord expérimentés dans certains départements. Par ailleurs, la systématisation de consultations de prévention en médecine générale, notamment pour les enfants de douze treize ans et les personnes de soixante dix ans, va être prochainement l'objet d'expérimentation dans plusieurs départements.

La lutte contre les épidémies sera également développée par la mise en œuvre des dispositions du titre III de la loi relative à la politique de santé publique, consacré à la prévention et à la gestion des crises sanitaires. Dans ce domaine, la préparation à la survenue d'une pandémie grippale ainsi que la lutte anti-vectorielle (pour maîtriser les épidémies comme le chikungunya et la dengue, et plus largement les maladies infectieuses comparables) demeurent les principales priorités. L'amélioration du dispositif des agences sanitaires est également un objectif prioritaire.

Enfin, l'ouverture d'Etats généraux de lutte contre l'alcool, comme l'organisation d'Etat généraux de la prévention, à l'automne et à l'hiver 2006, marquent l'importance accordée à cette démarche et la volonté d'avoir un véritable débat en matière de prévention.

2. Poursuivre la consolidation du système de retraites

Le Gouvernement a, en 2003, décidé une réforme structurelle et globale qui garantit l'avenir de notre système par répartition. Cette réforme a été largement enrichie lors du débat parlementaire. Son adoption reflète le consensus sur la nécessité de préparer d'ores et déjà les échéances démographiques à venir, notamment à l'horizon 2020. En effet, la réforme des retraites constitue un processus continu : la loi de 2003 s'est inscrite dans des réflexions de long terme, sur la base d'un diagnostic partagé résultant notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Le Gouvernement souhaite s'inscrire dans le calendrier et les échéances fixées en 2003. Le principe de ces rendez-vous réguliers, sur la base d'un constat partagé, constitue une avancée forte de la loi de 2003 qu'il convient de respecter. **Le premier de ces rendez-vous est fixé en 2008**, date à laquelle le Gouvernement transmettra un rapport à la représentation nationale qui sera rendu public. Ce rapport doit permettre, notamment compte tenu des travaux réalisés par le COR, d'analyser les effets de la réforme de 2003 en portant une attention particulière sur l'évolution de certains dispositifs introduits ou modifiés par la loi de 2003 (départs anticipés, rachats de cotisation, utilisation de la surcote, impact de la baisse de la décote) ou encore le développement de stratégies alternatives à la fermeture progressive des dispositifs de pré-retraites. Il sera l'occasion d'envisager des mesures complémentaires. Ce rapport devra parallèlement analyser les problématiques d'équité entre les assurés sociaux selon leur régime d'affiliation ou même en leur sein..

Le dynamisme des prestations vieillesse observé en 2006, qui vient de conduire la Commission des comptes de la sécurité sociale du 8 juin 2006 à réactualiser à la hausse ses prévisions de déficit de la branche retraite du régime général pour 2006, résulte d'ailleurs principalement de la montée en charge très dynamique du dispositif des départs anticipés pour les salariés ayant effectué des carrières longues. Ce dispositif, nécessaire à l'équilibre de long terme de la réforme des retraites, enregistre en effet un succès plus important qu'initialement prévu, ce qui présente un coût immédiat de 1,8 Md€ en 2006 et pèse sur les comptes de la CNAV dont le déficit se maintiendrait à 2,2 Md€ en 2006 après 1,9 Md€ en 2005.

Au-delà de ces effets de court terme, la mise en œuvre de la réforme des retraites permettra, comme viennent de le confirmer les récents travaux du conseil d'orientation des retraites, d'améliorer les perspectives financières de la branche vieillesse.

Les projections du Conseil d'orientation des retraites à horizon 2020

Le Conseil d'orientation des retraites a remis le 30 mars 2006 au Premier ministre son rapport sur les projections des régimes de retraite à horizon 2050.

Les nouvelles évaluations réalisées pour ce rapport confirment l'impact estimé en 2003 de cette réforme qui vise à assurer la pérennité de notre système de retraite par répartition.

Ainsi, dans le cadre de l'horizon 2020 retenu pour cette réforme et du scénario central, la réduction du besoin de financement issu du report de l'âge de départ à la retraite est de 19 Mds€ en niveau (dont 12 Md€ pour les régimes des fonctionnaires), soit 0,9 point de PIB (passage de – 1,7 % à – 0,8 % du PIB). L'impact favorable de cette réforme se poursuit au-delà de 2020 puisqu'elle réduit de 43 Mds€ (dont 28 Mds€ pour les régimes des fonctionnaires) le besoin de financement en 2050, soit - 1,2 point de PIB malgré l'hypothèse conventionnelle, retenue par le COR, d'un plafonnement des effets de la réforme à compter de 2020.

La couverture du besoin de financement résiduel à horizon 2020 est assurée pour le régime général, conformément au principe retenu en 2003, par le redéploiement des cotisations à l'assurance chômage. Cet apport met en lumière la nécessité d'une politique de l'emploi forte et ambitieuse, notamment en faveur des seniors, afin d'assurer la solidité de notre système de retraite et plus largement de notre système social.

Concernant la couverture du besoin de financement complémentaire au-delà de 2020, la réforme de 2003 repose sur la mise en place d'un processus de rendez-vous réguliers - tous les 4 ans : ils permettront de réaliser l'ajustement progressif et permanent de notre système de retraite afin d'en assurer la pérennité.

3. Une politique familiale au service des choix familiaux

La politique de la famille constitue un volet important des dépenses de protection sociale : 45,2 Mds€ en 2004[8], dont 62% sont gérés par la branche famille du régime général de sécurité sociale. Interviennent également les collectivités locales, à travers notamment l'action sociale en direction des enfants, la branche maladie, qui prend en charge les dépenses de maternité, ou encore l'Etat, en tant qu'employeur (supplément familial de traitement) ou à travers le financement des bourses scolaires et universitaires. La politique familiale s'incarne par ailleurs à travers la gratuité des services publics, en particulier l'éducation, ou d'importantes dépenses fiscales, comme le quotient familial de l'impôt sur le revenu.

Pour animer la politique familiale, les pouvoirs publics s'appuient notamment sur la conférence de la famille. Préparée par des rapports d'experts sur un thème donné, la conférence de la famille constitue un rendez-vous régulier pour formuler des propositions et tracer des perspectives d'évolution des politiques familiales. En 2006, la conférence de la famille se tiendra le 3 juillet autour du thème de la « solidarité entre les générations » et visera notamment à mieux reconnaître le rôle des aidants familiaux.

Au cours de ces dernières années, la conciliation de la vie familiale et professionnelle a constitué un élément structurant de la réorientation des politiques familiales. Les niveaux de l'indice de fécondité en France (1,92 enfant par femme) et du taux d'activité des femmes (80%) reflètent le succès de cette politique.

[8] DRESS, Comptes de la protection sociale 2004, novembre 2005.

Afin de faciliter les choix familiaux, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) a été instaurée au 1er janvier 2004. La montée en charge de cette prestation a entraîné une progression dynamique des dépenses de la branche famille, qui ont crû de plus de 10% entre 2004 et 2005. Cette prestation devrait toutefois achever sa montée en charge d'ici fin 2006.

Par ailleurs, les dépenses d'action sociale enregistrent une forte croissance (+15% en 2005, après 17% en 2004), qui entraîne un report sur 2006. Ces politiques sont largement contractualisées avec les collectivités locales, sous forme de « contrats enfance » pour les crèches, et de « contrats temps libre » pour les centres aérés. Conformément aux recommandations d'une récente mission de l'IGF et de l'IGAS, de nouveaux outils de financement de ces équipements viennent d'être adoptés par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) afin de garantir un meilleur pilotage de ces dépenses. En particulier, les financements seront désormais concentrés sur des actions prioritaires, en fonction des besoins locaux. Par ailleurs, le taux de cofinancement des nouveaux contrats sera ramené de 63% à 55%.

Le succès de la PAJE et la dynamique des prestations d'action sociale devraient dégrader la situation financière de la branche famille en 2006. Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale du 8 juin dernier, le déficit atteindrait ainsi -1,5 Mds€, contre -1,2 Mds€ de prévision en LFSS pour 2006.

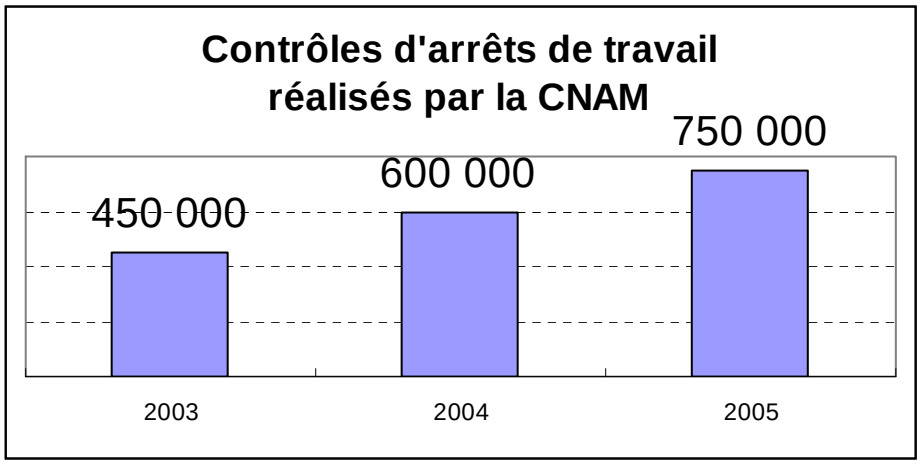
Avec la fin de la montée en charge de la PAJE et la mise en œuvre d'un nouveau pilotage des dépenses d'action sociale, la situation financière de la branche devrait cependant s'améliorer dès 2007.

4. Poursuivre et accroître la politique de lutte contre la fraude

La sécurité sociale constitue un patrimoine commun dont chacun doit se sentir responsable. C'est pourquoi, dans une démarche générale de **responsabilisation**, le Gouvernement est déterminé à promouvoir la lutte contre les abus et les fraudes. La fraude fragilise l'adhésion de nos concitoyens à notre système de protection sociale. Les fraudes constituent en outre des dépenses abusives qui fragilisent la viabilité financirèe du système. Il est donc indispensable de veiller à faire cesser les dépenses abusives et a fortiori frauduleuses.

Alors que, jusque là, les dispositifs de sanction et de contrôle visaient à titre principal les employeurs (grâce notamment au rôle actif des URSSAF), la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie contient plusieurs mesures concernant les fraudes aux prestations.

Sur le champ des **arrêts de travail**, l'assurance maladie a déjà considérablement renforcé son action de contrôle, avec des résultats significatifs puisqu'il ressort de ces contrôles que, en 2005, 15% de l'ensemble des arrêts de travail étaient médicalement injustifiés, 17,5% des arrêts maladie de longue durée n'étant pas reconduit après intervention du contrôle médical.



La loi de financement pour 2006 a quant à elle prévu le renforcement des outils et des moyens pour éviter les fraudes. Elle comporte ainsi une série cohérente et lisible de mesures visant à unifier les sanctions, créer des pénalités administratives dans les branches famille et vieillesse, renforcer la coopération et les échanges d'informations entre organismes et administrations, et mieux contrôler les revenus perçus à l'étranger dans les procédures d'attribution de la couverture maladie universelle.

De plus, dès le mois de juin 2006, les caisses nationales devront remettre le premier rapport annuel décrivant et chiffrant les fraudes détectées en 2005 et les mesures de correction envisageables. Un **comité national de lutte contre la fraude** sera créé afin de favoriser la synergie entre les ministères concernés et les organismes.

Afin de mieux appréhender le phénomène de la fraude, le ministère de la santé et des solidarités a également conduit fin 2005, pour la première fois, une évaluation transversale exhaustive de l'implication des organismes dans la lutte contre la fraude. Ainsi seront bientôt disponibles des chiffres et des constatations objectives qui permettront notamment d'envisager, si nécessaire, de nouvelles mesures soit d'ordre législatif ou réglementaire, soit d'ordre conventionnel, dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion que l'Etat passe avec les caisses nationales sur une base pluriannuelle.

Enfin, issues de la loi du 13 août 2004 et des LFSS 2005 et 2006, d'autres mesures ont concerné la **carte Vitale**. L'amélioration de la gestion de la carte Vitale constitue en effet un enjeu majeur. La photo du titulaire sera ainsi apposée sur les cartes de la nouvelle génération. Une obligation de mise à jour au moins annuelle a été instituée afin de garantir la cohérence des renseignements portés sur la carte et de ceux détenus par les caisses d'affiliation.