

Projet de loi de finances pour 2008 : un budget de transition ?

Observatoire de la Dépense publique

Novembre 2007

Institut de
—
l'entreprise

SOMMAIRE

1. DES MARGES DE MANŒUVRES LIMITÉES	5
1.1. L'encadrement européen de nos finances publiques	5
1.2. Des dépenses budgétaires de plus en plus contraintes	8
2. DES OPTIONS BUDGÉTAIRES QUI NE SONT PAS PORTEUSES À COURT TERME D'UNE MAÎTRISE RENFORCÉE DES FINANCES PUBLIQUES.....	11
2.1. Des prévisions de croissance encore optimistes	11
2.2. La difficile prévision des recettes fiscales	13
2.3. Les prévisions de dépenses et les risques de la sous-budgétisation.....	14
2.4. La poursuite du développement des dépenses fiscales	18
2.5. Un recours répété aux recettes exceptionnelles	19
3. DES AVANCÉES POUR UN MEILLEUR CADRAGE DES FINANCES PUBLIQUES À MOYEN TERME	22
3.1. Un débat plus ouvert sur les finances publiques	22
3.2. Une réorganisation administrative encourageante	23
3.3. Un meilleur contrôle de l'évolution des dépenses par la définition d'une norme de progression élargie	25
3.4. Un engagement à maintenir en faveur de réformes structurelles	29

Depuis plusieurs années, l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise s'attache à animer la réflexion collective sur la dépense publique ; parmi ses récentes publications figure ainsi un *Agenda 2012*, qui vient d'être réédité ¹, et qui propose une série de mesures concrètes visant à une meilleure maîtrise de la dépense . L'Observatoire de la Dépense publique se livre également à des exercices de décryptage de la stratégie de finances publiques de l'Etat. Dans ce cadre, et pour contribuer à éclairer les débats budgétaires, il a souhaité procéder à l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

Le projet de loi de finances pour 2008 intervient dans un contexte où les marges de manœuvre du gouvernement apparaissent limitées. Les pratiques antérieures ont conduit à un endettement massif, à des dépenses de personnel élevées, à un coût croissant des dépenses de pensions à la charge du budget de l'Etat, ainsi qu'à des dépenses de transfert souvent mal maîtrisées. Soumis à la surveillance des autorités communautaires dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, le gouvernement pâtit également de l'incapacité dans laquelle la France s'est trouvée depuis plusieurs années de tenir ses engagements en matière de redressement de ses finances publiques.

Dans ce contexte, le redressement des finances publiques constitue un horizon de moyen terme vers lequel doit tendre l'action du gouvernement. Or, à court terme, le projet de loi de finances pour 2008 perpétue des pratiques budgétaires qui ne permettent pas d'assurer un meilleur pilotage de nos finances publiques :

- prévisions de croissance et de recettes insuffisamment fiables, qui font peser le risque d'un dérapage du déficit en exécution ;
- sous-budgétisation récurrente de certaines politiques qui conduisent notamment à l'augmentation de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale ;

1. Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise, *L'Agenda 2012 : 37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique*, avril 2006, www.institut-entreprise.fr/index.php?id=802

- croissance continue des dépenses fiscales et des taxes affectées qui permettent d'échapper à l'encadrement de l'évolution des dépenses de l'Etat et nuisent à la lisibilité de ses engagements ;
- enfin, recours répété à des recettes exceptionnelles afin de contenir le déficit budgétaire.

Cependant, l'action du gouvernement comporte également plusieurs avancées qui vont dans le sens d'un meilleur cadrage des finances publiques à moyen terme. Ainsi, le gouvernement a créé les conditions d'un débat plus ouvert sur les finances publiques, avec l'élection d'un député de l'opposition à la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale. A la suite de l'institution d'une conférence nationale des finances publiques en 2006, la création d'un ministère compétent sur l'ensemble des comptes publics (Etat, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) permettra quant à elle une approche plus stratégique de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques. Enfin, la mise en place de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) est porteuse d'espoir de réformes structurelles qui seules permettront un redressement durable de nos finances publiques.

1. DES MARGES DE MANŒUVRES LIMITÉES

1.1. L'encadrement européen de nos finances publiques

La surveillance de la situation budgétaire et de la dette des Etats membres de l'Union européenne est organisée dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997 et modifié en 2005. Ce mécanisme prévoit que, chaque année, les Etats membres de la zone euro présentent, dans le cadre de leur programme de stabilité, des engagements précis en matière de déficits publics (Etat, collectivités territoriales et sécurité sociale) et cela sur les trois années à venir. Jusqu'en 2005, ces programmes devaient permettre d'atteindre une situation budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire. La réforme du Pacte de stabilité et de croissance en 2005 a permis d'assouplir partiellement cette contrainte, puisque l'objectif de moyen terme compris entre -1 % de déficit public et l'excédent budgétaire laisse davantage de marges de manœuvre aux autorités nationales pour définir leur trajectoire de redressement.

Dans ce cadre de surveillance multilatérale, la France s'était engagée en 2001 à présenter une situation d'équilibre de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2005. Mais cet objectif n'a pas été tenu, et les promesses de redressement des comptes publics ont été systématiquement repoussées dans le temps.

Il ressort d'un récent rapport de la Commission européenne² qu'au regard des programmes de stabilité présentés par les Etats de l'Union européenne depuis 1998, deux variables ont joué un rôle essentiel dans le non-respect des objectifs de redressement des finances publiques que les Etats membres se sont fixés à eux-mêmes : une croissance constatée inférieure à la croissance prévue, et une dépense publique supérieure à celle programmée.

Il est à noter cependant que, parmi les Etats membres ayant connu une croissance inférieure à celle qu'ils escomptaient, certains ont su contenir leurs dépenses publiques dans les proportions prévues. Il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark et de l'Autriche. A l'inverse, la France, l'Italie et le Portugal ont, dans la même situation, connu un rythme de progression des dépenses publiques supérieur à leurs engagements.

2. *Public finances in EMU, 2007.*

La programmation budgétaire pluriannuelle dévoilée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008 ne semble pas marquer un changement d'attitude au regard de nos engagements européens. Ainsi, le retour à l'équilibre est toujours envisagé pour 2010, mais seulement dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de 3 % par an, qui apparaît très optimiste. Dans le scénario économique bas, également volontariste puisqu'il s'appuie sur une prévision de croissance de 2,5 % par an, l'équilibre annuel des comptes publics ne serait atteint qu'en 2012. La France apparaît à cet égard isolée par rapport à ses principaux partenaires, au premier rang desquels l'Allemagne, qui est sur la voie d'un net redressement de ses comptes publics.

Ainsi, sur la période 2003-2006, le déficit public de la France par rapport à son PIB a été chaque année supérieur à la moyenne de la zone euro, et même à celle de l'ensemble des Etats membres de l'UE. En 2006, seuls huit Etats membres de l'UE ont affiché un déficit supérieur à celui de la France (Grèce, Italie, Hongrie, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie), tandis que onze Etats membres étaient en situation d'excédent budgétaire.

Si l'engagement d'une procédure de déficit public excessif, qui peut conduire à des sanctions financières, ne semble pour l'heure pas envisageable sauf creusement non prévu du déficit en exécution, c'est plutôt l'affaiblissement de la crédibilité de la France à l'égard de ses partenaires qui est à redouter. Ainsi, un nouveau report dans le temps du retour à l'équilibre des finances publiques pourrait constituer un handicap politique pour la France qui assumera au deuxième semestre 2008 la présidence de l'Union européenne. En outre, il affaiblirait la portée des critiques de la France à l'égard de la Banque centrale européenne et renforcerait les difficultés de l'Europe à trouver un équilibre coopératif entre politiques budgétaires et politique monétaire dont on sait qu'il serait pourtant favorable à une détente des taux d'intérêt.

**DÉFICITS/EXCÉDENTS PUBLICS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE
(ZONE EURO ET UE27)**

En % du PIB

	2003	2004	2005	2006
Allemagne	-4	-3,7	3,2	-1,7
Autriche	-1,6	-1,2	-1,6	-1,1
Belgique	0,1	0	-2,3	0,2
Espagne	0	-0,2	1,1	1,8
Finlande	2,5	2,3	2,7	3,9
France	-4,1	-3,6	-3	-2,5
Grèce	-6,2	-7,9	-5,5	-2,6
Irlande	0,4	1,4	1	2,9
Italie	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4
Luxembourg	0,4	-1,2	-0,3	0,1
Pays-Bas	-3,1	-1,8	-0,3	0,6
Portugal	-2,9	-3,3	-6,1	-3,9
Slovénie	-2,8	-2,3	-1,5	-1,4
Moyenne zone euro	-3	-2,8	-2,5	-1,6
Bulgarie	-0,9	2,2	1,9	3,3
Chypre	-6,3	-4,1	-2,3	-1,5
Danemark	0	2	4,7	4,2
Estonie	2	2,3	2,3	3,8
Hongrie	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2
Lettonie	-1,6	-1,0	-0,2	0,4
Lituanie	-1,3	-1,5	-0,5	-0,3
Malte	-10	-5	-3,1	-2,6
Pologne	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9
République tchèque	-6,6	-2,9	-3,5	-2,9
Roumanie	-1,5	-1,5	-1,4	-1,9
Royaume-Uni	-3,2	-3,1	-3,1	-2,8
Slovaquie	-2,7	-2,4	-2,8	-3,4
Suède	-0,9	0,8	2,1	2,2
Moyenne UE 27	-3,1	-2,7	-2,4	-1,7

Source : Tableau ODP, d'après Eurostat, mai 2007

1.2. Des dépenses budgétaires de plus en plus contraintes

Les dépenses publiques sont très inégalement maîtrisables. Certaines d'entre elles peuvent à tout moment être réduites, d'autres sont au contraire entièrement prédéterminées. Là où le choix est possible, mieux vaut évidemment donner la préférence aux premières.

Or l'Etat ne dispose, sur une large part de ses dépenses, que d'une capacité limitée de réduction ou de réallocation entre politiques publiques. En effet, depuis de nombreuses années, les dépenses contraintes de l'Etat croissent structurellement plus vite que les dépenses sur lesquelles il dispose de marges de manœuvre.

Les charges d'intérêt de la dette publique

Ainsi, les seules charges d'intérêt de sa dette devraient représenter en 2008 pour le budget de l'Etat une dépense de plus 40,8 Md€, soit un montant proche de celui du déficit du budget de l'Etat prévu pour 2008 (41,7 Md€), en augmentation de 1,6 Md€ par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007 (4,1 %). De leur côté, les crédits de paiement des intérêts de la dette ne sont évidemment pas soumis à la norme de progression des dépenses puisqu'ils ont un caractère évaluatif, les crédits finalement consommés dépendant de la variation des taux d'intérêts et des comportements des marchés financiers en cours d'exécution budgétaire. Ainsi, une hausse des taux d'intérêt de 1 % à partir de 2008 se traduirait par une augmentation des seules charges de la dette de 4 Md€ par an à l'horizon 2012.

Les charges d'intérêt des organismes publics

Il faut y ajouter le coût pour l'Etat des dettes portées pour son compte par d'autres organismes publics. C'est le cas, en particulier, pour la moitié environ de la dette ferroviaire (20 Md€ sur 40 Md€) que ni la SNCF ni Réseau ferré de France (RFF) ne sont en capacité d'amortir, et pour laquelle l'Etat verse aux deux établissements respectivement 627 M€ et 730 M€ par an, sans certitude sur la date à laquelle cette contribution pourra cesser (le Projet annuel de performance 2006 évoquait 2028 pour la dette de RFF, le PAP 2007 2035, le PAP 2008 2046).

Le portage de cette dette par deux établissements qui ne trouvent pas de conditions de financement aussi favorables que l'Etat sur les marchés financiers en fait, en définitive, la dette publique la plus chère. Cependant, Eurostat ayant décidé en septembre 2007 de re-qualifier la dette de 8,2 Md€ de la SNCF logée depuis 1991 dans le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) en dette publique, cette dette pourrait être consolidée à celle de l'Etat. Cette décision permettrait de réduire le coût d'amortissement d'une partie de la dette ferroviaire

et aurait pour conséquence de réduire les dotations budgétaires de l'Etat consacrées jusque-là à son financement. Elles augmenteraient, mais dans une moindre proportion, les charges d'intérêt de la dette supportées par l'Etat.

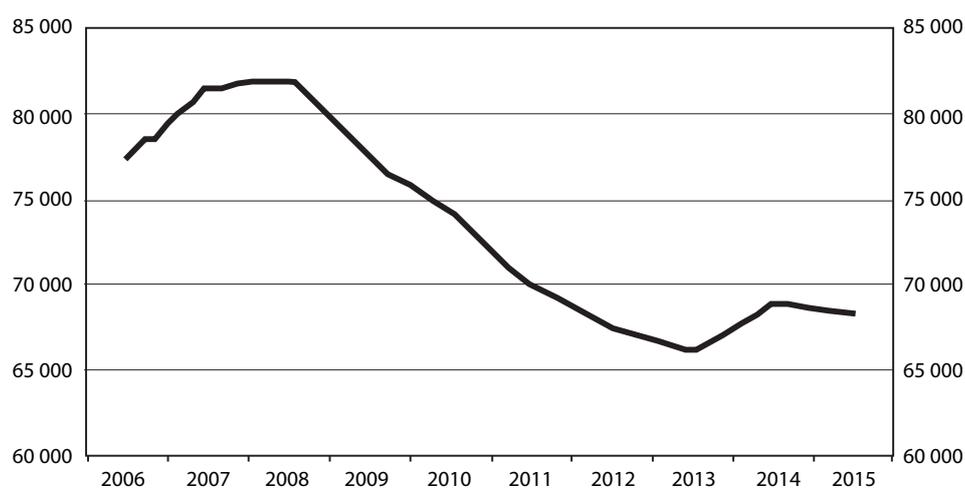
L'Etat consacre également chaque année 4,2 Md€ à l'amortissement de dettes d'établissements publics en cours de liquidation tels que l'établissement public de financement et de restructuration (structure de défaillance du Crédit lyonnais), l'Entreprise minière et chimique ou encore Charbonnages de France. La dette de ce dernier établissement (2,4 Md€) devrait néanmoins être reprise par l'Etat en 2008 pour un coût d'amortissement de 300 M€.

Les dépenses de personnel

Enfin, dernières grandes dépenses contraintes, celles consacrées au personnel de l'Etat, qui devraient s'élever au total à près de 120 Md€ en 2008, soit plus de la moitié des dépenses nettes de l'Etat. A cet égard, la suppression de 22 800 postes de fonctionnaires d'Etat prévue dans le PLF 2008 (18 000 en équivalent temps plein travaillé) représente un effort deux fois supérieur à celui accompli en 2007.

Cependant, l'Etat reste en dessous de son objectif de non-renouvellement d'un départ sur deux à la retraite. L'Observatoire rappelle que les trois prochaines années seront marquées par un volume sans précédent de départs de fonctionnaires en retraite (plus de 70 000 par an) dont il est important de tirer pleinement parti afin de réduire les charges de personnel de l'Etat. En effet, passé 2010, les effectifs partant à la retraite décroîtront progressivement, et les réductions d'effectifs seront dès lors plus difficiles à réaliser.

DÉPARTS À LA RETRAITE PRÉVISIBLES DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT



Source : Ministère du Budget

Au sein des dépenses de personnel, un poste connaît une croissance particulièrement soutenue : celui des charges de pensions des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat. En effet, l'Etat finance sur son budget les régimes de retraite de ses personnels. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, ces dépenses sont réunies dans un compte d'affectation spéciale financé par les ministères, ce qui permet pour la première fois d'en avoir une vision complète. En 2008, les dépenses de pensions devraient s'élever à 48 Md€, soit plus de 20 % des dépenses nettes de l'Etat, en progression de 2 Md€ par rapport à 2007. Ces dépenses sont très dynamiques, tout particulièrement celles des pensions de fonctionnaires, dont le coût devrait croître spontanément de 6 % l'an prochain.

Le cas des régimes spéciaux de retraite

Il convient d'ajouter à ces dépenses de pensions les dotations de l'Etat destinées à équilibrer chaque année certains régimes spéciaux de retraite. Au total, le budget de l'Etat devrait consacrer 5,1 Md€ en 2008 pour la compensation du déséquilibre démographique de ces régimes ou pour les avantages particuliers qu'ils servent à leurs ressortissants. Bénéficieront de financements de l'Etat notamment les régimes de retraite de la SNCF (à hauteur de 2,9 Md€), de la RATP (390 M€), des marins (711 M€), des mines (800 M€) et de la SEITA (122 M€). Le coût des régimes spéciaux de retraite pour le budget de l'Etat démontre, s'il en était besoin, la nécessité de les réformer au plus vite afin de les rapprocher du régime des fonctionnaires. L'Observatoire, qui avait dans son *Agenda 2012* appelé à une telle réforme, ne peut qu'approuver les efforts en cours pour progresser sur ce dossier difficile.

2. DES OPTIONS BUDGÉTAIRES QUI NE SONT PAS PORTEUSES À COURT TERME D'UNE MAÎTRISE RENFORCÉE DES FINANCES PUBLIQUES

2.1. Des prévisions de croissance encore optimistes

Le projet de loi de finances repose chaque année sur une prévision de croissance de l'économie française pour l'année suivante. Tout exercice de prévision étant par définition sujet à incertitudes, il est toujours difficile d'anticiper précisément l'évolution de la situation macroéconomique. Cette dernière dépend en effet de nombreux facteurs économiques nationaux (anticipation des entreprises, consommation des ménages...) et internationaux (croissance mondiale, prix de l'énergie et des matières premières), mais également d'évènements politiques (élections, guerres...) qui échappent en grande partie aux pouvoirs publics.

Cependant, le budget est également un acte politique par lequel le gouvernement affiche ses priorités, détermine le niveau des contributions individuelles au financement public, et distribue certaines dépenses publiques à leurs bénéficiaires (ménages, associations, entreprises...). De cette dimension politique découle souvent l'idée que le projet de budget doit faire preuve de « volontarisme » sur les prévisions de croissance, afin d'adresser un signal positif aux entreprises et aux ménages.

Cependant, influencer les anticipations des agents économiques nécessite une crédibilité que les erreurs répétées de prévisions tendent à affaiblir. Le tableau ci-dessous, qui actualise une analyse de la Cour des comptes de 2005, montre que depuis 2002, la croissance a été fortement sur-évaluée à trois reprises (2002, 2003, 2005), tandis qu'en 2004 elle a été sous-estimée. La sincérité des prévisions de croissance semble néanmoins s'être améliorée sur la période récente, notamment avec la fixation d'une fourchette de croissance dont la borne basse apparaît la plus réaliste.

Des prévisions de croissance supérieures à celles de l'OCDE

Dès lors, force est de s'interroger sur les prévisions de croissance retenues pour le projet de loi de finances pour 2008. Si la méthode de la fourchette de croissance a été conservée, la variation des hypothèses de croissance a été élargie à 0,5 point du PIB (entre 2 et 2,5 %). Mais le point médian (2,25 %) ayant servi de base à la construction du projet de budget 2008 apparaît optimiste au regard du consensus des experts. Ainsi, la Commission européenne, qui prévoyait 2,4 % de croissance en 2008 pour la France, a revu début septembre ses prévisions à la baisse à 1,9 %, tout comme l'OCDE, qui a ramené son pronostic de 2,2 % à 1,8 %.

COMPARAISON DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE EN LOI DE FINANCES INITIALE ET DE LA CROISSANCE CONSTATÉE (EN %)

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prévisions en LFI	2,5	2,5	1,7	2,5	2 - 2,5	2,25 - 2,5
Croissance constatée	1,2	1,1	2,3	1,7	2	2 - 2,5*

* Prévisions du PLFSS 2008

Probablement aurait-il été prudent de revoir les prévisions de croissance au cours de l'été afin de bâtir le budget 2008 en fonction des dernières tendances de l'activité. Mais il est vrai que le calendrier d'élaboration du projet de loi de finances conduit le gouvernement à définir tôt dans l'année une prévision de croissance sur laquelle l'ensemble du budget est bâti, ce qui rend délicat un changement dans les dernières semaines, lorsque les arbitrages sont souvent déjà difficiles. Il n'en est que plus souhaitable de *faire systématiquement le choix d'une prévision prudente*, à l'instar de ce que font aujourd'hui plusieurs de nos partenaires. Bien entendu, cela ne facilite pas l'exercice budgétaire ; mais c'est une sage précaution.

Les explications des divergences de prévisions

Au-delà du choix politique d'une option volontariste, le gouvernement explique cette année les divergences entre ses prévisions et celles des experts par une évaluation différente de l'effet de relance de l'économie à attendre de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Il considère en effet que cette loi, combinée aux réformes structurelles qu'il a choisi de mener de front (fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, création du revenu de solidarité active, concurrence accrue sur le marché des biens et des services, investissement dans la recherche), devrait conduire à augmenter la croissance potentielle de 1 % par an.

La réalisation de cet objectif ne pourra évidemment être vérifiée que dans la durée. Il est toutefois quelque peu surprenant dans ce contexte que le coût des exonérations de charges dont bénéficieront à compter du 1^{er} octobre 2007 les heures supplémentaires fasse, lui, l'objet d'une évaluation qui n'est pas en cohérence avec cette prévision de croissance. En effet, alors que cette mesure destinée à soutenir durablement la croissance devrait logiquement commencer dès 2008 à stimuler l'augmentation du volume total d'heures supplémentaires, le gouvernement a bâti ses hypothèses d'impact sur le budget de l'Etat en retenant le même volume d'heures supplémentaires que celui constaté l'an dernier.

2.2. La difficile prévision des recettes fiscales

Les recettes du budget de l'Etat reposent essentiellement sur les impôts, que le gouvernement est autorisé par le Parlement à percevoir chaque année. Dans le cadre du vote de la loi de finances, le gouvernement présente des prévisions de recettes pour l'année suivante, fondées notamment sur l'évolution attendue de l'activité.

Par suite, les erreurs de prévisions de croissance pèsent fortement sur les pronostics de recettes. Toutefois, la corrélation entre l'exactitude des deux sortes de prévisions est loin d'être mécanique. Ainsi, à l'inverse des prévisions de croissance, les sous-évaluations ont été plus fréquentes au cours des six dernières années que les sur-évaluations, ce qui souligne la difficulté de prévisions exactes.

ECARTS ENTRE LES RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT ET LES PRÉVISIONS

En Md€

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ecart	-10,5	-8,9	+9,4	-05	+10,2	+3,8*

* Prévisions du Gouvernement

Ces écarts s'expliquent pour une part par la complexité des calculs, puisque l'élasticité de chaque impôt à la croissance est différente : l'impôt sur les sociétés est le plus compliqué à prévoir, parce que le bénéfice fiscal des sociétés est très difficile à anticiper et parce que depuis 2005 les nouvelles modalités de versement de cet impôt par acomptes conduisent à une variation à court terme très accentuée. La sensibilité de l'impôt sur les sociétés à la croissance s'est donc

accrue, ce qui présente un risque supplémentaire pour les finances de l'Etat en cas de retournement conjoncturel. D'autant que la forte progression de cet impôt en 2007 par rapport aux prévisions en loi de finances initiale (progression évaluée à +5,2 Md€) repose essentiellement sur les sociétés financières (+40 % de leur impôt brut versé sur les six premiers mois de 2007, contre 14 % pour les sociétés non financières), dont les bénéficiaires pourraient être minorés par la correction boursière en cours depuis cet été.

Néanmoins, ces écarts apparaissent également comme une conséquence des changements fréquents de la législation fiscale, qui accroissent la complexité des prévisions. En outre, elles révèlent la difficulté de l'Etat à appréhender correctement la position de la France dans le cycle économique.

Au total, l'excès fréquent de la croissance attendue par rapport à la croissance réelle entraîne une surestimation des recettes fiscales prévues, tandis que la difficulté de prévoir les recettes fiscales à taux de croissance donné joue parfois en sens inverse.

Ces difficultés de prévisions militent en faveur d'un principe de prudence, que certains pays voisins, tels que les Pays-Bas, ont érigé en règle.

2.3. Les prévisions de dépenses et les risques de la sous-budgétisation

L'Etat a, de manière récurrente, tendance à sous-évaluer en loi de finances les crédits qu'il consacre à une partie de ses politiques. Pour certaines catégories de dépenses, cela peut s'expliquer par une difficulté à prévoir les besoins de financement. Cependant, le caractère récurrent du manque de crédits pour certaines politiques, et le volume des sommes concernées révèlent un certain manque de transparence de l'Etat dans l'évaluation de ses charges budgétaires. A cet égard, le projet de loi de finances pour 2008 dénote un effort méritoire de sincérité de la part du gouvernement, même s'il reste probablement insuffisant pour assurer le financement de l'ensemble de ses charges.

2.3.1. Le financement des opérations militaires extérieures et des contributions aux organisations internationales

Ainsi, le financement des surcoûts liés aux opérations militaires extérieures (OPEX) est traditionnellement insuffisant. Inscrits sur le programme *Préparation et emploi des forces de la mission Défense*, ces crédits visent essentiellement à prendre en charge les surcoûts de dépenses de personnel (primes pour intervention à l'étranger) et les dépenses de transports des matériels et des troupes. Ce type de dépenses présente évidemment une part d'incertitude, car des opérations extérieures peuvent être décidées en cours d'exécution budgétaire, sans que par définition elles aient été prévues au moment de l'adoption du budget de l'Etat.

Un effort de sincérité budgétaire a été fait en ce domaine dans les années récentes. Alors qu'en 2003, moins de 5 % des crédits dépensés au titre des surcoûts liés aux OPEX avaient été prévus en loi de finances initiale, près de 60 % des besoins devraient être couverts en 2007. Le projet annuel de performance pour 2008 reconnaît cependant que la budgétisation des OPEX reste partielle. Ainsi, 210 M€ ont été prévus pour les dépenses de personnel en 2008, alors que les dépenses prévisionnelles pour 2007 devaient s'élever à 328 M€, et que les dépenses de fonctionnement, qui sont prévues à hauteur de 150 M€ en 2008, ont atteint 318 M€ en 2007. Par rapport à un coût moyen d'environ 600 M€ par an en moyenne sur les cinq dernières années, il manquerait au moins 250 M€ en 2008, sachant que les dépenses d'opérations devraient progresser avec le transfert du surcoût d'opérations menées dans le cadre de l'OTAN et de l'UE sur ce programme budgétaire.

De même, les contributions que l'Etat verse à certaines organisations internationales sont traditionnellement sous-évaluées. Il est vrai qu'au moment de l'élaboration et du vote du budget de l'Etat, les budgets de certaines organisations internationales ne sont pas encore connus, en particulier celui de l'Organisation des Nations Unies. Mais le principal facteur d'incertitude reste les opérations de maintien de la paix auxquelles la France participe et qui peuvent ne pas être prévues dans le projet de loi de finances, puisqu'elles sont parfois décidées et réalisées en cours d'exécution budgétaire.

Un effort de « rebasage » a été accompli dans le cadre du contrat de modernisation liant depuis 2006 le ministère des Affaires étrangères au ministère du Budget. En effet, ce dernier avait tendance à sous-estimer les charges budgétaires au titre des contributions internationales, afin de les faire financer sur les autres crédits du ministère des Affaires étrangères. Ainsi, en 2006, l'inspection générale des Affaires étrangères a relevé que 160 M€ de crédits manquaient pour le financement des contributions volontaires. En 2007, malgré une augmentation de 50 M€ des crédits dédiés aux contributions volontaires,

il devrait manquer 200 M€ de crédits, essentiellement du fait des opérations de maintien de la paix.

En 2008, 580 M€ sont prévus au titre des contributions volontaires sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, soit 40 M€ de plus qu'en 2007. Cependant, malgré cet effort, les crédits devraient rester sous-évalués par rapport aux besoins, notamment parce que le coût de l'opération de maintien de la paix au Darfour, dont la France devrait être la nation cadre, n'a pas été budgété.

2.3.2. Le financement des dépenses sociales

D'autres politiques sont également sous-budgétisées de manière régulière par l'Etat. Il s'agit notamment des dépenses d'action sociale des *missions Santé et Solidarité*, qui sont pourtant inéluctables mais ne sont souvent financées que pour couvrir les besoins jusqu'à l'automne, ou encore des dépenses du *Fonds national de garantie des calamités agricoles*, que l'Etat s'abstient d'abonder en loi de finances initiale au même niveau que la profession agricole, en méconnaissance du code rural.

Concernant les dépenses sociales de la mission *Santé*, un effort a été fait dans le PLF 2008 sur les dépenses d'aide médicale d'Etat, qui financent les soins des personnes étrangères en situation irrégulière. La sous-budgétisation de ce dispositif avait en effet conduit l'Etat à accumuler une dette de près de 1 Md€ à l'égard de la Caisse nationale d'assurance maladie. A la suite d'un audit de modernisation des inspections générales des finances et des affaires sociales, il a été décidé d'augmenter les crédits de ce dispositif de 200 M€ pour atteindre 413 M€ en 2008. Cet effort financier reste néanmoins inférieur au financement annuel de 500 M€ recommandé par les inspections.

Les dépenses d'action sociale de l'Etat dans le cadre de la mission *Solidarité* sont elles aussi sous-financées par rapport aux besoins. Il en est ainsi, par exemple, de l'allocation parent isolé, financée depuis 1999 par le budget de l'Etat, et qui a également fait l'objet d'un audit de modernisation. Il en ressort que l'Etat aurait accumulé une dette de plus de 400 M€ à l'égard de la Caisse nationale des allocations familiales, faute d'un calibrage suffisant des dotations budgétaires en loi de finances initiale. La progression très faible des crédits en 2008 ne devrait toujours pas permettre d'assurer la couverture des besoins de financement de cette allocation, malgré les réformes visant à en réduire le coût.

La gestion des dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale

Cette sous-budgétisation des dépenses sociales de l'Etat conduit à accroître les dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale. Pour y remédier, le gouvernement a remboursé au régime général 5,1 Md€, correspondant au montant total de ses dettes à fin 2006. L'Observatoire se félicite de cette mesure, qui appelle néanmoins deux remarques. D'un point de vue technique, le remboursement d'une dette de l'Etat devrait se traduire par l'inscription d'une dotation budgétaire équivalente en loi de finances, qui viendrait accroître les dépenses de l'Etat. Mais pour ne pas faire apparaître un déficit accru, l'Etat a préféré rembourser cette dette par une opération de trésorerie, consistant en une annulation symétrique de créance par l'ACOSS et la Caisse de la dette publique³.

D'un point de vue financier, ce remboursement ne tient pas compte des dettes nées en 2007, qui pourraient résulter d'une sous-budgétisation dans le budget de l'Etat de certaines dépenses sociales payées par le régime général (cf. *supra*). Il conviendra également que les exonérations nouvelles liées aux heures supplémentaires soient compensées intégralement en loi de finances rectificative pour 2007 afin d'éviter la naissance de nouvelles dettes.

Enfin, les taxes et impôts affectés à la compensation des allègements de charges sur les bas salaires et autres exonérations devraient compenser intégralement le manque à gagner des organismes de sécurité sociale. Le gouvernement s'est engagé à élargir le panier d'impôts et de taxes dont bénéficie la sécurité sociale à hauteur de 500 M€ en 2008 (et de 700 M€ en 2007 dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative). En outre, 5,1 Md€ de recettes fiscales supplémentaires seront affectés à la sécurité sociale pour compenser en 2008 les exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires votées dans le cadre de la loi TEPA. Au total, ce seront près de 27 Md€ de recettes fiscales qui seront affectées aux caisses de sécurité sociale, pour compenser les seules exonérations de charges sociales en 2008.

Or ces affectations de recettes présentent un risque de sous-estimation. Ainsi, lorsque leur dynamisme est inférieur à celui des dépenses qu'elles sont appelées à financer, elles conduisent à un sous-financement de ces dépenses qui a tendance à s'accroître avec le temps. L'affectation

3. Ainsi, le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2007 précise que « l'ACOSS émettra à cet effet des billets de trésorerie à hauteur du montant de la dette de l'Etat à apurer (5,079 Md€) qui seront achetés par la Caisse de la dette publique (CDP). Cette caisse bénéficie des recettes issues des privatisations. Comme ses statuts l'y autorisent, la CDP annulera quelques jours plus tard sa créance vis-à-vis de l'ACOSS au titre de ces billets de trésorerie. Compte tenu de cette contrepartie financière indirecte, les caisses du régime général apureront leurs créances sur l'Etat au titre des années 2006 et antérieures ».

supplémentaire aux caisses de sécurité sociale de droits sur le tabac ou de taxes sur l'alcool, dont l'assiette a tendance à se réduire avec la diminution de la consommation de ces produits dans notre pays, pourrait conduire à une reconstitution de dettes de l'Etat à leur égard, notamment si le dispositif d'exonération des heures supplémentaires rencontrait le succès escompté par le gouvernement.

2.4. La poursuite du développement des dépenses fiscales

L'Observatoire de la Dépense publique a déjà souligné dans son *Agenda 2012* les risques inhérents à la croissance des dépenses fiscales, lesquelles ont tendance à se développer depuis que l'Etat cherche à mieux encadrer l'évolution de ses dépenses budgétaires. Il s'agit de dispositifs qui entraînent une perte de recettes pour l'Etat, et un gain pour les assujettis, sous forme d'allègement de leurs charges fiscales par rapport à l'application de la norme d'imposition. Ces dépenses fiscales présentent un risque financier plus important que les dépenses budgétaires : ces dernières ont un caractère limitatif alors que les dépenses fiscales ne peuvent être qu'évaluatives, puisqu'il s'agit d'un droit objectif à bénéficier d'un avantage fiscal ouvert à toutes personnes répondant aux conditions posées par les dispositions législatives ou réglementaires. En outre, elles ne peuvent faire l'objet d'une régulation en cours d'exécution, à la différence des dépenses budgétaires.

L'Observatoire en appelle à désacraliser ces dépenses en remettant en cause les dispositifs les plus contestables du point de vue de leur efficacité, notamment lorsque leur impact réel est très incertain ou qu'ils risquent de provoquer des effets pervers. En effet, les dépenses fiscales constituent, depuis le resserrement de la dépense budgétaire, le principal levier pour obtenir des mesures catégorielles. Un gain de l'ordre de 10 Md€ pourrait être attendu d'une telle démarche, qui limiterait sensiblement les effets d'aubaine de ce type de dépenses, et certaines distorsions non souhaitées.

La LOLF a souhaité améliorer l'information du Parlement dans ce domaine en prévoyant qu'une annexe budgétaire présente l'ensemble des dépenses fiscales qui ont un impact sur le budget de l'Etat. Il en résulte un *inventaire à la Prévert* de plus de 250 pages pour le PLF 2008. En outre, à chaque politique publique présentée dans les projets annuels de performance devraient désormais être associées les dépenses fiscales qui concourent à atteindre les objectifs de cette politique. Or la doctrine fiscale veut que ces dépenses ne soient pas totalisables, puisqu'elles portent sur des matières distinctes et ne réduisent pas les mêmes

prélèvements. A titre d'exemple, on dénombre plus de 30 dépenses fiscales d'incitation au développement de l'épargne individuelle ou pour favoriser l'aménagement du territoire.

La tendance au développement des dépenses fiscales se poursuit également dans le cadre du PLFSS 2008. A titre d'exemple, plusieurs dépenses fiscales nouvelles auront un coût non négligeable pour les recettes de l'Etat. Il s'agit notamment des dispositions de la loi TEPA, relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat :

- l'extension du bouclier fiscal à hauteur de 50 % des revenus (-625 M€ en 2008) ;
- les crédits d'impôts sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt pour l'achat d'un logement (-220 M€ en 2008, mais avec une forte montée en charge évaluée à -960M€ pour 2009) ;
- les allègements de droits de succession et de donation (1 571 M€ en 2008) ;
- la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune, avec notamment le relèvement de l'abattement sur la résidence principale (530M€).

Ces nouvelles dépenses fiscales s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie économique dont l'objet n'est pas ici d'apprécier l'opportunité ; cependant leur impact budgétaire, ajoutées à d'autres dépenses fiscales inscrites dans la loi TEPA, conduit à s'interroger sur la stratégie de redressement des finances publiques poursuivie par le gouvernement.

L'Observatoire de la Dépense publique et la Commission fiscale de l'Institut de l'entreprise ont déjà appelé à un réexamen périodique de ces dépenses fiscales. Il leur apparaît en outre nécessaire de réfléchir à un encadrement de leur progression, à l'image de la norme de progression des dépenses budgétaires désormais retenue par le projet de loi de finances.

2.5. Un recours répété aux recettes exceptionnelles

Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs ont eu tendance, à défaut de réduire substantiellement les dépenses de l'Etat en réformant son organisation, à recourir à des recettes exceptionnelles pour limiter l'ampleur du déficit budgétaire. Il s'agit en particulier d'anticiper le versement d'impôts afin d'accroître artificiellement les recettes. La même méthode a été fréquemment employée dans le cadre de la loi de financement de la sécu-

rité sociale. Si l'on peut saluer l'imagination des administrations pour trouver chaque année des nouveaux dispositifs, on n'en relève pas moins que ces derniers conduisent à différer les réformes indispensables au redressement structurel des comptes publics. En outre, s'ils conduisent à un gain anticipé, ces dispositifs, se traduisent souvent par une perte l'année suivante et constituent donc une forme de cavalerie budgétaire.

Les acomptes de l'impôt sur les sociétés

Ainsi, la loi de finances rectificative pour 2005 a modifié le système des acomptes de l'impôt sur les sociétés, en prévoyant le versement par les entreprises avant le 31 décembre 2005 d'un acompte au titre de leur résultat prévisionnel pour l'année en cours. Un surplus de recettes d'impôt sur les sociétés de 2,3 Md€ a été encaissé par le budget de l'Etat en 2005 par rapport à celui de 2004, mais il a engendré une perte de 400M€ en 2006 par rapport aux recettes normalement encaissables. Après quoi la loi de finances rectificative pour 2006 a accru le montant de l'acompte prévisionnel, dégagant ainsi un surplus de recettes de 1,6 Md€ par rapport à 2005 (il n'a pas été possible d'évaluer la perte correspondante de recettes en 2007, car elle est agrégée dans les documents budgétaires à d'autres mesures, qui représentent au total un manque à gagner de 4,2 Md€). Enfin la loi de finances pour 2007 a poursuivi l'extension du régime des acomptes de l'impôt sur les sociétés, pour un gain de 500 M€ en 2007 (et une perte équivalente en 2008).

Les acomptes des prélèvements sociaux sur les produits d'épargne

Pour la sécurité sociale, les plans d'épargne logement (PEL) de plus de dix ans ont été assujettis aux prélèvements sociaux de manière anticipée, générant un gain de 1,3 Md€ en 2006, mais de 500 M€ seulement en 2007. Afin de compenser en partie cette baisse des recettes, deux nouvelles mesures d'anticipation ont été prises pour 2007 : l'augmentation des acomptes versés par les établissements bancaires au titre des cotisations et contributions sociales (gain de 430 M€, mais perte équivalente en 2008), et la soumission à un prélèvement libératoire de certains produits d'épargne, en lieu et place d'une imposition sur le revenu l'année suivante (+270 M€ en 2007).

Une nouvelle fiscalité sur les dividendes

En 2008, l'Etat devrait de nouveau innover en taxant de manière anticipée les dividendes. Si cette réforme de la fiscalité des dividendes est présentée comme répondant à une nécessité économique, il n'en reste pas moins qu'elle permet d'engranger une recette exceptionnelle qui limite le déficit budgétaire de l'année à venir, mais d'elle seulement.

Les dividendes perçus en France par des personnes physiques durant l'année n étaient en effet jusqu'ici imposables au titre de l'impôt sur le revenu, payable en $n+1$. Le nouveau système mis en place à partir de 2008 consiste en un prélèvement à la source forfaitaire (16 %), plus avantageux que l'impôt sur le revenu. Si ce mécanisme permet à l'Etat d'engranger des recettes supplémentaires en 2008 (+600M€), il conduira à des pertes de recettes en 2009 (-830 M€) et dans une moindre mesure en 2010 par rapport aux modalités d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu jusqu'ici en vigueur (-200M€). Ce projet a été amendé lors de la discussion du PLF en première lecture à l'Assemblée nationale, afin de limiter les pertes de recettes pour l'Etat.

Le même mécanisme a été appliqué au PLFSS 2008 avec prélèvement à la source des cotisations et contributions sociales sur les dividendes, qui se traduit par un gain de 1,3 Md€ en 2008 mais une perte de même ampleur sur 2009.

L'Etat ne doit évidemment pas s'interdire de prendre de telles mesures lorsqu'elles présentent un avantage en elles-mêmes. Mais dans ce cas, il serait prudent qu'il s'oblige à mettre en réserve, pour l'année $n+1$, un crédit égal au supplément de recettes recueilli de ce fait durant l'année n .

3. DES AVANCÉES POUR UN MEILLEUR CADRAGE DES FINANCES PUBLIQUES À MOYEN TERME

3.1. Un débat plus ouvert sur les finances publiques

L'effort de pédagogie sur la situation des finances publiques de la France entamé par le précédent gouvernement est poursuivi par le gouvernement actuel.

Ainsi, après la publication du rapport de la commission sur la dette présidée par Michel Pébereau en 2005, qui avait conduit à une prise de conscience des Français sur l'ampleur de la dette publique, les déclarations du Premier ministre sur la situation de faillite de l'Etat ont connu un grand retentissement médiatique. Elles ont contribué à sensibiliser nos concitoyens à l'impératif de redressement de nos finances publiques.

Les finances publiques ont connu en 2008 une première innovation institutionnelle notable depuis les élections du printemps dernier : la désignation d'un élu de l'opposition à la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le président Nicolas Sarkozy avait annoncé, lors de la campagne pour l'élection présidentielle, vouloir confier au Parlement un rôle accru à l'opposition. Un pas significatif a été franchi dans ce sens avec la désignation d'un député de l'opposition, Didier Migaud, ancien rapporteur général du budget, à la tête de la commission des finances de l'Assemblée. Cette innovation devrait renforcer le rôle du Parlement dans l'examen et le contrôle des lois de finances, puisqu'elle permettra de faire entendre une voix plus critique sur le projet de loi de finances présenté chaque année par le gouvernement. La désignation d'un parlementaire spécialisé dans les questions budgétaires – et qui est d'ailleurs l'un des deux pères de la LOLF – devait donc être un facteur d'amélioration de la qualité du débat budgétaire devant l'Assemblée nationale.

Le renforcement envisagé des pouvoirs du Parlement dans le cadre de la révision constitutionnelle, tout comme l'extension de la compétence de la Cour des comptes au budget des pouvoirs publics (Présidence de la République, Parlement et Conseil constitutionnel)

Cependant, ce périmètre élargi présente aussi un risque, si l'Etat ne se dote pas en même temps des moyens de faire respecter les limites de déficit public définies dans le cadre de l'Union européenne. En effet, l'Etat ne contrôle pas les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, il ne dispose pas d'outils lui permettant de limiter efficacement les déficits des collectivités territoriales ou d'organismes tels que l'UNEDIC. C'est pourquoi jusqu'à présent, l'ajustement des dépenses publiques en vue de respecter les objectifs de maîtrise des dépenses publiques que la France se fixe dans le cadre de l'Union européenne a été grandement supporté par le budget de l'Etat.

Par suite, le risque inverse existe désormais que l'inclusion de l'ensemble des comptes publics dans le périmètre d'un seul ministère n'incite l'Etat à s'appuyer sur la notion de solde « maastrichtien » pour relâcher son effort de maîtrise de ses propres dépenses en le reportant sur les autres administrations publiques, en particulier sur la sécurité sociale.

Ainsi, le niveau de déficit de l'Etat prévu pour 2008 (-2,3 %) est certes légèrement inférieur à celui prévu pour 2007 (-2,4 %), mais n'est pas en ligne avec l'objectif bas du programme de stabilité 2008-2010 présenté par la France en 2007 (-2 % de déficit de l'Etat prévus pour 2008). En 2008, il semble en effet que l'effort de redressement sera principalement réalisé sur la sécurité sociale, dont le déficit, estimé à 11,7 Md€ en 2007, devrait, selon le gouvernement, être ramené à 8,9 Md€.

Il convient toutefois de rappeler que le gouvernement dispose de moyens de maîtrise des dépenses de sécurité sociale plus réduits que pour son propre budget, puisque les crédits votés à la sécurité sociale sont évaluatifs, et non pas limitatifs comme ceux de l'Etat. Dès lors, il est essentiel que les prévisions de progression des dépenses de sécurité sociale, et leur inflexion, soient vraiment réalistes. Mais cela n'est pas assuré.

En d'autres termes, la fixation d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie trop optimiste dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), présenté à la même époque que le projet de budget de l'Etat, pourrait permettre d'afficher un niveau de déficit global peu réaliste. Il s'agirait là d'une pratique récurrente puisque, à l'exception de l'année 2005, la progression des dépenses d'assurance maladie a été systématiquement sous-évaluée.

L'année 2008 pourrait ne pas déroger à la règle, la progression ayant été fixée à 2,8 %, alors que les dépenses d'assurance maladie du régime général devraient progresser à un rythme de

proposée par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par Edouard Balladur, pourraient à l'avenir contribuer utilement à une meilleure prise en compte de l'impératif de redressement de nos finances publiques.

3.2. Une réorganisation administrative encourageante

Dans la sphère gouvernementale, la création d'un ministère compétent pour l'ensemble des comptes publics constitue un progrès dans le pilotage de la dépense publique au sens large.

En effet, la LOLF, qui était appelée à mettre fin au jeu de rôles opposant chaque année, dans le cadre de la préparation du projet de budget, le ministère des Finances aux ministères dépensiers, n'a pour l'heure pas réussi pleinement à responsabiliser ces derniers sur leurs dépenses. Le processus d'élaboration des lois de finances demeure largement fondé sur cette confrontation, puisque les ministères qui voient leur budget progresser se présentent encore souvent comme les « gagnants » des arbitrages. Comme si l'objectif de maîtrise de la dépense publique n'était pas partagé par tous les membres du gouvernement.

Afin de remédier à cette situation, l'Observatoire de la Dépense publique a, dans l'*Agenda 2012*, suggéré de rattacher le ministre du Budget et de la Réforme de l'Etat directement au Premier ministre. Ainsi, ce dernier aurait retrouvé une pleine capacité d'arbitrage, et la solidarité du gouvernement aurait été améliorée. C'est une autre solution, mais également intéressante, qui a été choisie avec la création du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Ce ministère de plein exercice présente l'intérêt d'une approche globale des finances publiques, que ne permettait pas jusqu'alors l'organisation administrative. Désormais, un seul et même ministre a autorité sur les comptes et les budgets de l'Etat, ainsi que, dans la limite des pouvoirs de celui-ci, sur les comptes et budgets des collectivités territoriales et de la sécurité sociale, en lieu et place de trois ministres.

Il s'agit à n'en pas douter d'un progrès qui devrait permettre de mieux prendre en compte l'impact des déficits et des dettes de l'ensemble des administrations publiques. Il est en ce sens conforme à la logique « maastrichtienne », qui retient comme seuil de déficit public la consolidation des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale.

Or même si des progrès ont été récemment réalisés dans ces deux domaines, l'affichage officiel d'une rigueur accrue sur les dépenses est à nuancer.

En outre, si cette norme de progression des dépenses a permis d'encadrer l'évolution des dépenses de l'Etat, le déficit public supérieur ou proche de la limite des 3 % sur la période récente a favorisé le maintien d'un pilotage par le solde, avec notamment le recours récurrent à des recettes exceptionnelles (cf. *infra*).

3.3.1. Le périmètre des dépenses

La détermination du champ des dépenses de l'Etat auxquelles cette norme s'applique est essentielle pour assurer une réelle maîtrise de la dépense. Ainsi, depuis l'année de sa mise en pratique (2002), cette norme n'a concerné que les « dépenses nettes », soit un peu plus de la moitié seulement des dépenses du budget de l'Etat. En sont notamment exclus les remboursements et dégrèvement d'impôts (83 Md€ en 2008), dont une partie correspond pourtant clairement à des politiques publiques de dépense.

Il s'agit en particulier de la prime pour l'emploi (PPE), qui est considérée comme une dépense fiscale lorsqu'elle constitue une atténuation de l'impôt, et comme une dépense sur crédits budgétaires lorsqu'elle se traduit par un remboursement aux ménages. Dans les deux cas, la PPE n'est pas intégrée à la norme de dépenses : dans le premier cas, cela s'explique par l'exclusion des dépenses fiscales du périmètre des dépenses nettes (cf. *infra*) ; dans le second cas, la PPE échappe à la norme de dépenses parce qu'elle figure sur la mission *Remboursements et dégrèvements*, laquelle n'est pas inscrite dans la norme. Il paraîtrait plus cohérent d'affecter les crédits de la PPE à la mission *Travail et emploi*, soumise quant à elle à cette norme. En effet, pour la seule PPE, ce sont plus de 7 Md€ qui échappent à la norme de dépenses, dont 3,1 Md€ au titre des remboursements et dégrèvements.

D'autres dépenses sont traditionnellement exclues de la norme de progression. Il s'agit en particulier de celles des comptes spéciaux dotés de crédits budgétaires en loi de finances. Ces comptes spéciaux, qui dérogent au principe d'unité du budget de l'Etat, permettent notamment d'affecter des recettes à des dépenses particulières ou de retracer des opérations monétaires ou de trésorerie. Seuls ceux sur lesquels sont inscrits des dépenses budgétaires ont un impact sur le budget de l'Etat. Ainsi, les comptes dits d'affectation spéciale bénéficieront de près de 55 Md€ de crédits budgétaires en 2008, pour financer notamment le centre national de la cinématographie, les radars routiers automatiques ou encore le secteur

4,2 % en 2007. La Commission des comptes de la sécurité sociale a estimé, le 24 septembre dernier, que, pour 2008, le rythme de progression de ces dépenses devrait s'élever à 4,2 %, soit très au-dessus de l'objectif budgétaire de 2008. Ainsi, les « économies » espérées sur l'assurance maladie (il s'agit en réalité d'une moindre progression des dépenses) reposent sur certains outils de régulation dont l'effet demeure très incertain, tels que le passage intégral des hôpitaux et des cliniques à la tarification à l'activité (T2A), changement qui présente en fait des risques inflationnistes à court terme, ou encore d'autres mesures structurelles dont l'effet sur les comptes ne sera significatif qu'à moyen, voire long terme (c'est le cas par exemple de l'expérimentation du paiement au forfait pour les soins de ville). Pour ne pas parler de la régulation de la démographie des professionnels de santé, maintenant que l'arme du refus de conventionnement des médecins qui souhaiteraient s'installer dans des zones déjà sur-dotées a été abandonnée.

3.3. Un meilleur contrôle de l'évolution des dépenses par la définition d'une norme de progression élargie

A des fins de maîtrise des dépenses publiques, une norme de progression des dépenses de l'Etat a été adoptée à partir de 2002. Auparavant, l'Etat privilégiait un pilotage « par le solde », s'appuyant, pour maîtriser les dépenses publiques, sur la fixation d'un niveau maximum de déficit encouru.

Après plusieurs années d'application, les avantages de la norme de dépenses apparaissent clairement. Elle constitue, de manière préventive, une limite à ne pas franchir dans le cadre des négociations budgétaires, et facilite ainsi l'action du ministère en charge du budget. Elle permet également de dissocier l'évolution des dépenses de celle des recettes, ce qui limite les risques de dérapage en période de croissance forte, où la progression des recettes pourrait inciter à dépenser plus. La mise en œuvre de cette norme de dépenses a déjà donné des résultats encourageants : ainsi, les dépenses de l'Etat ont progressé de 9 % en valeur sur la période 2002-2006, contre une augmentation de 29 % des dépenses des collectivités territoriales et de 24 % des organismes de sécurité sociale.

Cependant, pour que ce nouvel outil de pilotage de la dépense soit efficace, il est nécessaire à la fois que le périmètre des dépenses couvertes soit suffisamment large pour encadrer réellement les dépenses de l'Etat, et que la norme de progression soit suffisamment stricte.

agricole. Les comptes dits de concours financiers, qui retracent les prêts et avances consentis par l'Etat, donnent lieu pour leur part à une dépense budgétaire de plus de 90 Md€ en 2008.

Une première évolution a certes été réalisée avec l'annonce de l'intégration à la norme de dépenses, pour la première fois dans le PLF 2008, des prélèvements sur recettes effectués au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, d'un montant de 68,5 Md€ en 2008. Jusqu'à aujourd'hui, les dépenses du budget de l'Etat au profit de l'Union européenne (17 Md€ en 2007) et des collectivités territoriales (51 Md€ en 2008, soit 3/4 des dépenses budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales) étaient en effet considérées comme des « prélèvements sur recettes », et non comme des dépenses, et échappaient donc à la norme de dépenses.

Cependant, cela ne signifie pas pour autant que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales seront soumis aux mêmes règles de progression que celles qui s'imposent aux autres dépenses. Ces prélèvements progresseront en effet de 3,7 % en 2008, soit à un rythme supérieur à celui prévu en 2007 (+2,65 %) et plus encore à celui qui s'impose aux dépenses nettes de l'Etat (1,6 %). Certaines des dotations qui composent cette enveloppe garderont en effet leurs règles d'indexation plus favorables (dotation globale de fonctionnement, dotation spéciale pour le logement des instituteurs), même si d'autres serviront de variables d'ajustement (compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale ou au titre de la réduction de la taxe professionnelle).

En outre, l'intégration des prélèvements sur recettes dans les dépenses nettes de l'Etat, pour vertueuse qu'elle soit, constitue dans le PLF 2008 un effort de maîtrise de dépenses dont la portée doit être nuancée. En effet, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne ont été inférieurs aux prévisions pour le budget 2007, et cette tendance devrait se poursuivre en 2008. En 2007, la loi de finances prévoyait un montant de prélèvements sur recettes de 18,7 Md€, lequel a été ramené à 16,8 Md€, en raison d'une sous-consommation des crédits des politiques internes (-1,2 Md€ environ), en particulier dans les domaines de la recherche et des infrastructures (réseaux transeuropéens) et du moindre dynamisme de l'économie française par rapport à celles des autres Etats membres (baisse de la quote-part française de près de 500 M€).

En 2008, la Commission européenne prévoit d'autre part une sous-consommation importante des crédits de la Politique agricole commune, dont la France est le premier bénéficiaire, du fait de la forte remontée des cours des produits agricoles. Le montant effectif des prélèvements au profit de l'Union européenne pourrait donc être inférieur à celui affiché dans le

PLF qui n'est par nature qu'évaluatif. Il serait dès lors souhaitable que le gouvernement fasse preuve d'une plus grande transparence sur le montant des prélèvements sur recettes voté par le Parlement, qui devrait davantage faire apparaître des prévisions en matière de consommation des crédits de paiement.

En conclusion, les efforts de transparence et de maîtrise doivent être poursuivis sur les dépenses des administrations publiques. La norme de dépense du budget de l'Etat devrait être élargie à d'autres types de dépenses, et particulièrement aux dépenses fiscales, qui s'apparentent dans leur impact sur le solde budgétaire et dans leurs effets économiques à des dépenses budgétaires (voir *infra*).

3.3. 2. La norme de progression des dépenses

L'Etat a retenu depuis 2002 une norme dite « zéro volume » qui lui impose de contenir la progression de ses dépenses au rythme de l'inflation. Cela signifie que, en dehors de la prise en compte de l'érosion monétaire, les dépenses de l'Etat n'augmentent pas d'une année sur l'autre.

Un effort supplémentaire de maîtrise de dépenses avait été réalisé par la loi de finances pour 2007, qui prévoyait pour la première fois une progression des dépenses à un rythme inférieur de 1 point à celui de l'inflation, soit une baisse de 1% en volume des dépenses de l'Etat. A terme, le gouvernement s'était fixé pour objectif d'atteindre une stabilisation en euros courants des dépenses de l'Etat à l'horizon 2010, c'est-à-dire que les crédits de l'Etat diminueraient chaque année du rythme de l'inflation.

Une progression des dépenses alignée sur l'inflation

Le projet de loi de finances pour 2008 revient donc sur cet engagement du gouvernement précédent, puisqu'il a aligné la progression des dépenses de l'Etat sur celle de l'inflation prévue. Le rythme de l'inflation retenu est cependant inférieur en 2008 à celui sur lequel a été bâti le budget 2007 (1,6 % contre 1,8 %). Un effort supplémentaire devra être réalisé dans les années à venir afin de réduire la part des dépenses de l'Etat dans le PIB. Ainsi, un retour à la norme « 0 volume -1 », appliquée seulement en 2007, devrait être envisagé, avant de passer à une norme « zéro valeur ».

3.4. Un engagement à maintenir en faveur de réformes structurelles

Un projet de loi de finances est inséparable du contexte de réformes dans lequel il s'inscrit. A cet égard, on peut se réjouir des premières réformes engagées, tout en gardant à l'esprit qu'un grand nombre d'autres pistes restent à creuser. C'est pourquoi la Révision générale des politiques publiques, actuellement en cours, est, sur le plan budgétaire comme sur d'autres, une démarche de première importance.

3.4. I. Les réformes engagées

L'Observatoire constate avec satisfaction qu'un nombre significatif des actions préconisées dans *l'Agenda 2012* ont été engagées ou mises à l'étude par le nouveau gouvernement. C'est entre autres le cas des réformes suivantes :

- *la réforme de la carte judiciaire*, qui est en cours de décision ;
- *la réforme de la carte de nos implantations diplomatiques et consulaires, par rapprochement avec celles de nos partenaires européens* (un livre blanc est en préparation pour juin 2008) ;
- *la révision en baisse des crédits d'équipement militaire, par concentration sur les besoins cohérents avec les possibilités d'économies qu'offrent les partenariats avec certains pays européens, à commencer par le Royaume-Uni*. Un audit des programmes d'armement a été demandé à ce titre par le ministre de la Défense et les réflexions en cours dans le cadre de la préparation du livre blanc sur la défense devraient aller dans ce sens ;
- *l'assouplissement de l'organisation de l'enseignement scolaire*. Le ministre de l'Education a annoncé dans cette optique la réduction du nombre d'heures d'enseignement, la fin de l'école le samedi matin et une réflexion sur la diminution des trop nombreuses options ouvertes aux élèves, qui représentent un coût élevé pour les finances publiques, sans avantage réel pour les élèves ;
- *la réforme de l'enseignement supérieur, en vue notamment de donner aux universités une réelle autonomie de gestion*. La loi relative aux libertés des universités intervenue dans ce sens a permis, comme le recommandait l'Observatoire, d'introduire de la souplesse et

de l'autonomie dans la gestion des universités, même si elle n'apparaît pas en mesure de répondre à l'ensemble des difficultés de ce secteur ;

- et, bien entendu, *la réduction des effectifs de la fonction publique de l'Etat*, par un taux réduit de remplacement des départs en retraite. A cet égard, le PLF 2008 est en progrès sur les précédents.

Les efforts de maîtrise des dépenses de l'Etat, engagés depuis plusieurs années, sont donc poursuivis dans le PLF 2008. Ils appellent cependant une réserve essentielle, dans la mesure où ils sont plus que contrebalancés par le coût élevé d'autres réformes importantes engagées ou prévues en parallèle. En particulier :

- l'accroissement important des dépenses fiscales, résultant de la loi TEPA. Il est évidemment trop tôt pour savoir si le surplus de croissance attendu de cette loi sera au rendez-vous. Il est clair que l'enjeu est majeur ;
- mais aussi, à plus long terme, les engagements de dépenses très importants qu'impliquent les orientations retenues à l'issue du « Grenelle de l'environnement ». Sans en contester le bien-fondé, il faut être conscient qu'ils nécessitent en contrepartie un programme ambitieux de réduction accrue d'autres dépenses de l'Etat.

De fait, ces efforts d'économies ne représentent qu'une petite partie de ceux qui sont à notre portée, et que nous devons impérativement entreprendre. Sur ce plan, l'*Agenda 2012* est éloquent : de très nombreuses pistes restent ouvertes, aussi bien pour l'Etat que, bien entendu, pour les collectivités locales et la sécurité sociale.

C'est ce qui donne potentiellement à la Révision générale des politiques publiques, engagée par le gouvernement, un potentiel considérable.

3.4.2. La Révision générale des politiques publiques (RGPP)

Comme l'Observatoire l'a recommandé dans l'*Agenda 2012*, tant les politiques publiques (législation, réglementation, moyens engagés) que l'organisation et le fonctionnement de l'Etat doivent faire périodiquement l'objet d'une évaluation rigoureuse et sans tabou d'aucune sorte, de façon à repérer régulièrement les progrès possibles dans la gestion publique.

Dans cet esprit, il ne peut que se réjouir du lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), inspirée de l'expérience canadienne de « revue des programmes », qui avait permis une forte diminution de la dépense publique en même temps que des améliorations substantielles de la qualité de certains services. La forte implication dans cette démarche des autorités politiques les plus élevées, ainsi que de tous les corps d'inspection et de contrôle est donc en elle-même prometteuse.

A ce stade, trois souhaits importants méritent toutefois d'être exprimés : la démarche doit être globale, durable et authentiquement managériale.

• Une démarche globale

Elle doit l'être doublement.

Même si l'Etat, la sécurité sociale et surtout les collectivités locales relèvent évidemment d'autorités différentes, leurs missions, leur financement et leurs activités sont trop étroitement imbriqués pour que la révision dont il s'agit puisse durablement être limitée à l'Etat seul. C'est pourquoi il faut souhaiter très vivement que les essais engagés en ce sens aboutissent.

Par ailleurs, il est essentiel que la RGPP ne se limite pas aux seules dépenses de « production » de l'Etat, autrement dit à son organisation et à ses modes de fonctionnement, si importants soient-ils, mais qu'elle touche tout autant *les dépenses d'intervention* (tant budgétaires que fiscales). En d'autres termes, que *tous les transferts de ressources*, vers des bénéficiaires de toute nature, soient systématiquement soumis à réexamen. Ces transferts constituent en effet, pour des raisons politiques évidentes, un champ majeur de dérapages, et donc d'économies nécessaires.

• Une démarche durable

La RGPP ne doit en aucun cas être une opération ponctuelle, effectuée une fois, sous la pression de nécessités budgétaires particulièrement impérieuses. Bien au contraire, comme chez nombre de nos voisins, elle doit devenir une procédure normale, reproduite périodiquement, de manière régulière, à des dates connues à l'avance. C'est la condition pour que les services publics de toute nature l'intègrent dans leur fonctionnement et y apportent toute leur contribution.

• Une démarche authentiquement managériale

Cette observation concerne en particulier la partie de cette démarche relative aux dépenses de « production » de l'Etat (autrement dit, aux coûts de fonctionnement des services). Celle-ci ne doit surtout pas conduire à un supplément de contraintes bureaucratiques, mais au contraire viser fondamentalement, dans ses objectifs comme dans ses modalités, à la mise en place, dans tous les secteurs et à tous les niveaux hiérarchiques, de *vraies relations managériales*, avec tout ce que cela implique à la fois de confiance et de responsabilisation, l'un n'allant pas sans l'autre.

C'est là une réforme aujourd'hui très inégalement engagée d'un secteur administratif à l'autre, et qui ne se fera pas en un jour. Mais elle est essentielle pour que les agents publics de toute catégorie puissent à la fois s'accomplir professionnellement et mobiliser pleinement leurs capacités au service des missions publiques et de l'impératif d'économies.

*
* *

En conclusion, le PLF 2008 comporte des éléments significatifs de progrès ; cependant, sa portée réelle dépend très largement d'actions qui restent à conduire et de choix qui restent à faire, à la fois pour optimiser l'emploi de la dépense publique et pour mieux la maîtriser.

Projet de loi de finances pour 2008 : un budget de transition ?

Le projet de loi de finances pour 2008 intervient dans un contexte où les marges de manœuvre du gouvernement apparaissent limitées. Les pratiques antérieures ont conduit à un endettement massif, à des dépenses de personnel élevées, à un coût croissant des dépenses de pensions à la charge du budget de l'Etat, ainsi qu'à des dépenses de transfert souvent mal maîtrisées. Soumis à la surveillance des autorités communautaires dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, le gouvernement pâtit également de l'incapacité dans laquelle la France s'est trouvée depuis plusieurs années de tenir ses engagements en matière de redressement de ses finances publiques.

Dans ce contexte, le redressement des finances publiques constitue un horizon de moyen terme vers lequel doit tendre l'action du gouvernement. A cet égard, le projet de loi de finances pour 2008 présente un bilan nuancé. Il perpétue un certain nombre de pratiques qui ne vont pas dans le sens d'une meilleure maîtrise de nos finances publiques. Il comprend en revanche plusieurs avancées – dont la création d'un ministère compétent sur l'ensemble des comptes publics et la mise en place de la Révision Générale des Politiques Publiques – qui pourraient contribuer à un meilleur pilotage de nos finances publiques à moyen terme.

L'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise est un organisme indépendant qui suit l'évolution des dépenses et de la gestion publiques en France et s'efforce d'identifier les moyens d'en assurer une plus grande efficacité et une meilleure maîtrise.

Composition

Président : Yves Cannac

Membres : Jean-Pierre Boisivon (délégué général de l'Institut de l'entreprise), Michel Bouvier (Université Paris I Panthéon Sorbonne - GERFIP), Pierre-Mathieu Duhamel (président du directoire d'Océor), François Essig (Deloitte & Touche), Jean-Damien Pô (directeur des études de l'Institut de l'entreprise), Alexis Rouque, Maximilien Queyranne, Patrick Suet (Société Générale), Gérard Thoris (Institut d'Études Politiques de Paris), Philippe Trainar (SCOR), Sylvie Trosa (ministère des Affaires Sociales), Serge Vallemont (ministère de l'Équipement)

© Institut de l'entreprise, 2007

Institut de l'entreprise, 29 rue de Lisbonne, 75008 Paris - Tél. : 01 53 23 05 40

www.institut-entreprise.fr