

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

présenté au nom de  
**M. Dominique de VILLEPIN**  
Premier ministre

par M. Thierry BRETON,  
ministre de l'économie, des finances et de l'industrie  
et  
par M. Jean-François COPÉ,  
ministre délégué au budget et à la réforme de l'État,  
porte-parole du Gouvernement

Juin 2005



<b>Partie I : La situation de l'économie et des finances publiques en 2004-2005</b> .....	11
<b>La situation de l'économie</b> .....	11
L'économie française a fait preuve d'une croissance solide en 2004 .....	11
La croissance a perdu récemment de sa vigueur sous l'effet des chocs extérieurs ; elle devrait retrouver plus d'allant avec la résorption de ces chocs .....	11
<b>La situation des finances publiques</b> .....	14
Retour sur la situation de 2004 .....	14
Perspectives pour 2005 .....	15
Encadré 1 : méthodologie de la prévision des recettes fiscales .....	17
<b>Partie II : De nouveaux outils pour améliorer le pilotage de nos finances publiques</b> .....	20
Un Pacte européen renoué pour la stabilité et la croissance .....	20
Un cadre profondément renoué pour la politique budgétaire : la mise en œuvre de la LOLF .....	23
Encadré 2 : plafonds d'emplois et titre 2 dans le cadre de la LOLF .....	24
Encadré 3 : la politique immobilière de l'État .....	27
Encadré 4 : réforme du contrôle financier .....	29
La rénovation du pilotage des finances sociales .....	32
Une réflexion à développer pour comprendre et mieux appréhender l'évolution des finances locales .....	34



# Débat d'orientation budgétaire 2005

Au sein de la zone euro, la situation relative de l'économie française apparaît favorable en 2004, avec une croissance qui s'est établie à 2,3% contre 1,8% en zone euro. Au début de cette année, la conjoncture industrielle en zone euro s'est ralentie sous l'effet d'un renchérissement du prix du pétrole et du maintien de demandes intérieures atones en Allemagne et en Italie. L'économie française en a supporté les conséquences, son PIB ne progressant que de 0,2% au premier trimestre, malgré une demande intérieure robuste. Ce fléchissement s'est prolongé au début du printemps comme le suggèrent les enquêtes de conjoncture, mais ses effets se dissipent en mai-juin. L'amélioration des perspectives personnelles des chefs d'entreprise, couplée à un repli de l'euro face au dollar, laisse ainsi espérer un rebond dès le troisième trimestre.

Cette conjoncture favorable l'an passé a apporté sa contribution à une amélioration notable des finances publiques : le déficit public a diminué en 2004 pour la première fois depuis 2000. Le besoin de financement des administrations publiques s'est établi à 3,6 points de PIB, en amélioration de 0,6 point par rapport à l'année précédente. L'objectif de la loi de finances 2004 a ainsi été atteint. Cette nette amélioration résulte de la vigueur spontanée des impôts d'État dans un contexte de poursuite de la maîtrise de la dépense de l'État et de décélération de la dépense d'assurance maladie.

L'objectif pour 2005 est de ramener le déficit public en dessous de 3% du PIB conformément au Programme de stabilité transmis à Bruxelles en décembre. Pour cela, en ce qui concerne les dépenses de l'État, le principe d'une stabilité en euros constants a été reconduit pour la troisième année consécutive. Une mise en réserve de crédits a été réalisée dès le début de l'année pour s'assurer de cet objectif quels que soient les aléas de gestion. Pour ce qui est des recettes, la prudence incite à envisager des aléas baissiers qui, s'ils se matérialisaient tous, totaliseraient 4 Mds€ de recettes en moins par rapport à la prévision de la LFI (271,8 Mds€).

Pour 2006, les orientations budgétaires seront délibérément tournées vers l'emploi, comme l'a indiqué le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale le 8 juin. L'emploi reste en effet le problème numéro un de l'économie française. Depuis 2002, la rupture avec la politique de l'emploi poursuivie de 1997 à 2002 est nette à travers notamment l'assouplissement des 35 heures et les allègements de cotisations sociales consentis au niveau du SMIC. La loi de programmation pour la Cohésion Sociale (LCS) du 18 janvier 2005 consacre par ailleurs près d'1Md€ supplémentaire à différents dispositifs d'aides directes à l'emploi mais également à l'amélioration des conditions du retour à l'emploi. Enfin, le Gouvernement a présenté au Parlement ce mois de juin un projet de loi visant à développer les activités de service à la personne, gisement d'emplois particulièrement riche.

Or, après une année 2004 marquée par de faibles créations d'emplois (+40 000), le ralentissement conjoncturel du début d'année a freiné les recrutements au premier trimestre, et l'emploi salarié a stagné, amenant le taux de chômage à plus de 10%. C'est pourquoi le Premier ministre a annoncé un Plan d'urgence pour l'emploi. L'effort portera sur un ensemble de leviers actionnés de manière pragmatique et rapide. Les premiers effets se feront sentir dès 2005 même si la montée en puissance devrait durer toute l'année prochaine.

Ce Plan d'urgence s'attaque à la fois aux obstacles au recrutement (notamment pour les Très Petites Entreprises) et au coût du travail à travers la suppression des effets de seuil financiers à 10 salariés et la prolongation de l'effort en matière d'allègements de charges au niveau du SMIC. Par ailleurs, le Plan d'urgence s'attaque plus particulièrement au chômage des jeunes en leur proposant à la fois de nouveaux emplois aidés et une incitation financière à la reprise d'emplois dans les secteurs connaissant des difficultés de recrutement.

Ce plan d'action ambitieux est complété par des efforts spécifiques en matière de *R&D* et de relance des infrastructures de transport, de manière à préparer par l'innovation et l'investissement les emplois de demain.

Ces priorités sont mises en œuvre dans le respect des engagements en matière de dépenses publiques : les dépenses de l'État n'évolueront pas plus vite que l'inflation en 2006 comme en 2005. Le respect de nos grands équilibres budgétaires, plus qu'une contrainte, est en réalité la condition d'efficacité de ce Plan pour l'emploi. Avec une dette représentant 65% du PIB, l'État doit se désendetter s'il veut pouvoir dégager des marges de manœuvre, réduire le poids des prélèvements obligatoires et encourager la prise de risque dans l'économie.

Plus largement, le budget 2006 sera marqué par deux nouveautés majeures en matière de gouvernance budgétaire de l'État, qui sont détaillées dans ce rapport : la mise en œuvre de la LOLF et la réforme du pacte de stabilité et de croissance.

L'objectif de la LOLF est d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Cette nouvelle procédure budgétaire doit permettre à l'État de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, pour se réformer en profondeur, pour accroître le souci de la performance et du service rendu à un coût moindre, pour enfin dynamiser la gestion et ainsi, favoriser les redéploiements. La LOLF constitue un puissant vecteur de réforme de l'État.

À la suite de l'intégration de la réforme de l'État au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la réforme de notre État devrait en outre connaître une nouvelle étape. En s'appuyant sur les actions conduites depuis 2002, de simplification, de développement de l'administration électronique et de promotion d'une nouvelle gestion publique, et en les articulant avec le nouveau cadre budgétaire et comptable introduit par la LOLF, la réforme de l'État passe désormais par l'incitation des ministères à revoir leurs procédures et leur organisation. Les efforts porteront également sur la gestion de fonctions support de l'État (achats, immobilier, systèmes d'information de l'État).

La réforme du pacte de stabilité et de croissance apporte quant à elle une souplesse bienvenue à un cadre critiqué pour l'uniformité et l'application mécanique des règles. Elle déplace l'équilibre vers plus de pertinence économique et une application plus interprétative de la surveillance multilatérale, tout en conservant les ancrages nominaux prévus par le Traité (critères de 3% et 60%). Elle permet notamment de mieux prendre en compte les circonstances économiques qui impactent nos finances publiques, mais aussi d'anticiper les problèmes pour éviter qu'ils n'interviennent au pire moment. La réforme fait le pari de l'intelligence et incite au total à poursuivre les efforts de consolidation budgétaire déjà entrepris par le Gouvernement.

Pour compléter ce panorama d'une gouvernance budgétaire profondément renouvelée, il faut insister sur la réforme des lois de financement de la sécurité sociale. Le projet de loi organique en discussion a pour objectif de donner plus de lisibilité et de crédibilité aux lois de financement de la sécurité sociale et doit permettre de mieux articuler les décisions sur les finances sociales avec les arbitrages globaux de finances publiques. Il se situe très clairement dans le prolongement de la réforme de l'assurance maladie et de la LOLF.

Dans ce contexte, la situation de gestion des collectivités locales n'en apparaît que plus atypique. Les contraintes générales des finances publiques laissent aujourd'hui de côté la problématique des finances des administrations publiques locales. Il serait souhaitable d'amorcer une réflexion sur l'impact de leurs décisions sur l'équilibre général des finances publiques. Des instances permettant un renforcement de la concertation et de l'information réciproque pourraient répondre à ces enjeux.

Ce rapport présente les objectifs et les modalités de ces réformes qui devraient permettre aux finances publiques d'améliorer leur gestion, d'assurer leur soutenabilité et de répondre au souci des Françaises et des Français d'administrations publiques plus efficaces.



**Rapport sur  
l'évolution de  
l'économie  
nationale et sur les  
orientations des  
finances publiques**

---



## La situation de l'économie et des finances publiques en 2004-2005

### La situation de l'économie

#### L'économie française a fait preuve d'une croissance solide en 2004

Après la reprise de 2003, la croissance mondiale a atteint un pic au cours du premier semestre de 2004. Aux États-Unis, la croissance a atteint près de 4½% l'an passé, soit son plus haut niveau depuis 1999. Bien que la politique budgétaire soit devenue plus neutre et que la Réserve fédérale ait graduellement resserré sa politique monétaire à compter de la mi-année, la consommation privée s'est montrée jusqu'à présent d'une résistance à toute épreuve, car le taux d'épargne des ménages américains a continué de baisser. Avec une croissance estimée à 2% en 2004, la reprise de l'activité en zone euro, handicapée par l'appréciation de la monnaie unique, s'est effectuée sur un rythme moins vigoureux que dans le reste du monde.

La croissance française s'est établie à 2,3% en moyenne annuelle (2,1% si l'on corrige du nombre de jours ouvrables). Ce faisant, nous avons réalisé de meilleures performances que nos principaux partenaires européens : la croissance du PIB en Allemagne comme en Italie (corrigée des jours ouvrables) s'est limitée à 1% l'an passé, faute d'une demande intérieure aussi dynamique qu'en France. De fait, ce sont bien la consommation des ménages d'une part, l'investissement et le comportement de stockage des entreprises d'autre part, qui expliquent en grande partie la vigueur de notre activité.

#### La croissance a perdu récemment de sa vigueur sous l'effet des chocs extérieurs ; elle devrait retrouver plus d'allant avec la résorption de ces chocs

#### L'activité mondiale a décéléré au cours de 2004

L'économie américaine s'est certes une nouvelle fois distinguée par son dynamisme l'année dernière, mais elle devrait désormais fléchir quelque peu, pour s'installer sur un rythme de croissance légèrement supérieur à 3%. Une légère remontée du taux d'épargne devrait entraîner un ralentissement de la consommation privée. Par ailleurs, le commerce extérieur continuerait de peser sur la croissance : en raison d'une structure d'échanges très déséquilibrée (poids des importations dans le PIB une fois et demie supérieur à celui des exportations), le déficit courant peine à bénéficier de la dépréciation passée du dollar.

Le ralentissement de l'activité en zone euro à partir du second semestre de 2004 a été beaucoup plus sensible. Il est symptomatique de la difficulté de la demande interne européenne à prendre un relais suffisamment solide, au moment où la demande adressée par l'extérieur décélérerait du fait de l'atterrissage en douceur des autres zones.

Bien que ce phénomène concerne au premier chef l'Allemagne, l'Italie ou les Pays-Bas, l'économie française n'a pas été épargnée par ce mouvement. En effet, dans un contexte de change défavorable (nouvelle appréciation de la monnaie unique à l'automne

2004), le ralentissement de l'activité mondiale, et plus encore des économies de nos voisins de la zone euro, a pesé sur la dynamique de nos exportations.

Les dernières prévisions du Gouvernement publiées en mars 2005 («Perspectives économiques 2005-2006») font bien état de cette faiblesse momentanée de la croissance en zone euro et en France. Elles estiment que ce ralentissement ne devrait pas pour autant remettre en cause le mouvement de reprise. Dans un contexte d'activité mondiale toujours porteuse et de taux d'intérêt bas, les économies européennes bénéficieraient de l'atténuation des effets défavorables liés à l'appréciation de la monnaie unique fin 2004, d'une baisse progressive du prix de l'énergie, ainsi que d'une demande intérieure en voie de consolidation. Selon ces prévisions établies en mars 2005, la croissance française devait se situer dans une fourchette comprise entre 2 et 2½ % en 2005, puis entre 2¼ % et 2¾ % en 2006.

Il est vrai que les dernières informations conjoncturelles se sont révélées en deçà des attentes. D'une part, la croissance française a surpris par sa faiblesse au premier trimestre de 2005, s'établissant à +0,2% par rapport au quatrième trimestre. D'autre part, les anticipations des industriels – en France comme dans l'ensemble de la zone euro –, telles qu'elles sont mesurées par les enquêtes de conjoncture, sont restées un peu hésitantes au tout début de cette année et ont plutôt eu tendance à fléchir au cours de ce printemps.

Malgré la déception enregistrée au premier trimestre sur la croissance, le diagnostic d'une demande intérieure solide en France reste toutefois d'actualité. La consommation et l'investissement privés ont même progressé vigoureusement au premier trimestre.

Un retour sur les risques identifiés dans les «Perspectives économiques 2005-2006» fournit par ailleurs des pistes pour compren-

dre la performance décevante de ce début d'année – et des raisons d'attendre un redressement de la croissance au second semestre. En effet, parmi les aléas négatifs qui avaient été expressément mentionnés figurait le maintien du prix du baril de Brent à un niveau proche de 50 \$, alors que le scénario médian tablait sur un repli en deçà de 40 \$ en moyenne sur 2005.

Or, la baisse progressive des prix de l'énergie, attendue initialement dès le début de cette année, ne s'est pas encore véritablement concrétisée : le baril de pétrole est resté nettement au-dessus de 50 \$ au cours du premier trimestre et son repli au mois de mai ne semble avoir été que de courte durée. Il est probable que ce maintien des cours du pétrole à des niveaux très élevés ait pesé fortement sur les anticipations des agents, entraînant ainsi un essoufflement plus accentué de l'activité. Le mouvement de modération des prix de l'énergie finalement attendu pour le second semestre permettrait de confirmer le scénario macro-économique central, en décalant simplement le calendrier de son déroulement de quelques mois. Les dernières enquêtes de conjoncture dénotent d'ailleurs un redressement des perspectives d'activité des chefs d'entreprises. Ce scénario ne peut par ailleurs qu'être conforté par la dépréciation de l'euro sur la période récente, qui devrait favoriser la compétitivité des produits européens et français sur les marchés mondiaux.

Dans ces conditions, par effet d'acquis, la croissance en moyenne annuelle en 2005 ne devrait pas dépasser 2% (soit le bas de la fourchette annoncée en mars dernier par le Gouvernement), mais l'activité retrouverait un rythme de croissance solide, de l'ordre de 2½% dans le courant du second semestre. En 2006, la fourchette de prévision annoncée en mars reste d'actualité, soit une croissance qui se situerait entre 2¼% et 2¾%.

## Perspectives économiques pour 2005-2006(\*)

	PLF 2005 <sup>(1)</sup>		Provisoire <sup>(2)</sup>	Prévisions MINEFI <sup>(3)</sup>	
	2004	2005	2004	2005	2006
<b>Croissance</b>	(taux de croissance annuel en %, sauf indication contraire)				
PIB	2,5	2,5	2,3	2-2 <sup>1/2</sup>	2 <sup>1/4</sup> -2 <sup>3/4</sup>
Consommation des ménages	2,4	2,4	2,0	2,4	2,4
Investissement des entreprises	4,3	4,7	2,8	3,6	4,9
Exportations	4,5	6,3	3,1	3,7	5,4
Importations	7,1	6,7	6,9	6,1	5,7
<b>Emploi et inflation</b>					
Emploi salarié, secteur marchand	0,3	1,2	0,2	0,5	0,9
Salaire moyen par tête, secteur marchand	2,2	2,7	2,4	2,6	2,8
Indice des prix à la consommation	2,2	1,8	2,1	1,5	1,6
Indice des prix à la consommation, hors tabac	1,7	1,8	1,7	1,5	1,5
<b>Environnement international et financier</b>					
États-Unis	4,1	2,9	4,4	3,2	3,0
Zone euro	1,9	2,2	2,0	1,7	2,2
Prix du baril de pétrole (en US dollars)	36,7	36,5	38,2	39,3	36,0
Taux de change euro / US dollar)	1,22	1,22	1,24	1,30	1,30

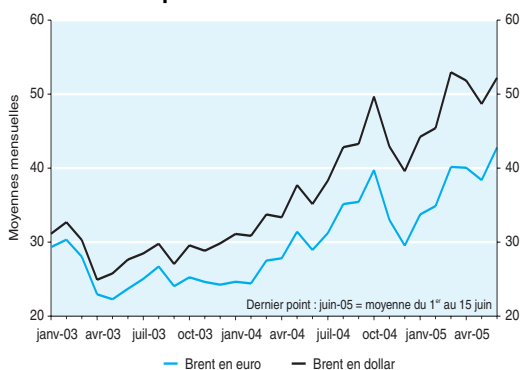
(1) Prévisions économiques du Gouvernement associées au Projet de loi de finances pour 2005 (octobre 2004).

(2) Comptes de la Nation pour la croissance en 2004 (mai 2005).

(3) Dernières prévisions économiques du Gouvernement («Perspectives économiques 2005-2006», mars 2005).

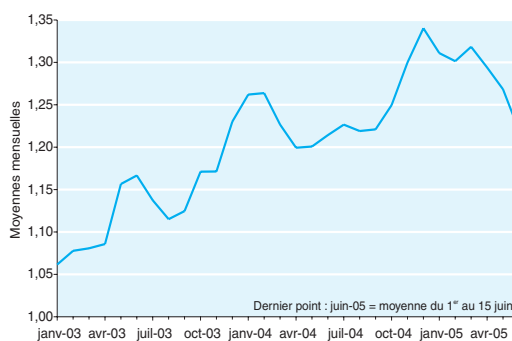
(\*) Les prévisions France ont été calculées en base 1995 de comptabilité nationale ; les résultats provisoires sont donnés en base 2000 de la comptabilité nationale, ce qui ne les rend pas strictement comparables.

**Prix du pétrole en dollar et en euro**



Sources : Datastream.

**Euro contre dollar**



Sources : Datastream, BCE.

## La situation des finances publiques

### Retour sur la situation de 2004

#### Le déficit public s'est établi à 3,6 points de PIB en 2004

Pour la première fois depuis 2000, le déficit public a diminué en 2004 : le besoin de financement des administrations publiques s'est établi à 3,6 points de PIB<sup>1</sup>, en amélioration de 0,6 point par rapport à l'année précédente. L'objectif de la loi de finances 2004 a ainsi été atteint. Cette nette amélioration résulte de la vigueur spontanée des impôts d'État dans un contexte de poursuite de la maîtrise de la dépense de l'État et de décélération de la dépense d'assurance maladie.

En 2004, les recettes de l'État ont en effet plus qu'amplifié le redressement de la conjoncture. Ce rebond spontané des impôts est particulièrement marqué pour la TVA qui a bénéficié de l'accélération de la consommation et de la progression toujours forte de l'investissement logement tandis que l'IS a profité de la croissance du bénéfice fiscal des entreprises en 2003. En revanche, du côté des recettes des régimes sociaux, le décalage observé habituellement entre le rebond de l'activité et l'amélioration de l'emploi n'a pas été favorable aux cotisations sociales et à la CSG sur les revenus d'activité, qui ont faiblement progressé. Au total, le taux de prélèvements obligatoires s'est légèrement accru, de 0,3 point de PIB, atteignant 43,4 points de PIB<sup>2</sup>.

(1) Les comptes nationaux ont fait l'objet d'un changement de base en mai, conduisant à réviser le niveau du PIB en euros courants en hausse de 1,4%. Les ratios de finances publiques tels que celui du déficit sont en conséquence revus à la baisse. Ceci explique essentiellement le passage du chiffre notifié à Bruxelles en mars d'un déficit public de 3,7 points de PIB à l'évaluation actuelle de 3,6 points de PIB.

Les recettes publiques hors prélèvements obligatoires ont par ailleurs bénéficié de l'effet ponctuel du versement d'une soulte par EDF et COGEMA pour le démantèlement des centrales nucléaires de Marcoule et Pierrelatte, pour un montant de 1,6 Md€ soit 0,1 point de PIB.

La croissance du volume de l'ensemble de la dépense publique s'est maintenue autour de 2%. Ce maintien du rythme global de croissance de la dépense publique recouvre des situations contrastées :

- L'objectif de l'État de stabiliser ses dépenses en euros constants a été atteint pour la deuxième année consécutive : il n'a pas été dépensé un euro de plus que le plafond voté par le Parlement ;
- Les dépenses de santé, avec les premiers effets de la réforme de l'assurance maladie, ont connu un ralentissement notable (+4,7% en valeur pour l'ONDAM contre +6,8% en 2003) : les dépenses de soins de ville se sont infléchies ; le nombre d'indemnités journalières a également fortement ralenti. En revanche, les autres prestations sociales ont été dynamiques en raison notamment de la montée en charge des dispositifs de retraite anticipée pour les carrières longues, de l'évolution défavorable du taux de chômage et de l'application de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- Par ailleurs, les dépenses locales ont continué de croître à un rythme très élevé (plus de 3,5% en volume à champ constant), notamment en matière d'investissement. En conséquence, les collectivités locales ont globalement enregistré leur premier besoin de financement depuis 1995.

(2) Le changement de base des comptes nationaux a conduit à revoir le niveau du ratio de prélèvements obligatoires en baisse de 0,7 point. Les évolutions des ratios sont en revanche inchangées.

## Les résultats de l'exécution 2004

Le solde d'exécution budgétaire de l'État s'établit à -43,9 Mds€ pour 2004, en amélioration de 13 Mds€ par rapport à 2003, soit la plus importante réduction du déficit budgétaire d'un an sur l'autre depuis plus de vingt ans. Il ressort également en amélioration de 11,2 Mds€ par rapport au solde budgétaire prévisionnel de LFI.

En 2004, le Gouvernement a reconduit l'objectif de maîtrise stricte des dépenses au niveau de l'autorisation parlementaire tel qu'il avait été défini en 2003. Alors que le montant des crédits votés en loi de finances initiale s'établissait à 283,7 Mds€, le montant des dépenses exécutées s'est élevé à 283,6 Mds€, soit un niveau de dépenses légèrement inférieur à celui voté en LFI.

En 2004, comme en 2003, au vu des aléas pesant sur l'exécution des dépenses, cet objectif a pu être atteint 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. La mise en place d'une réserve de crédits a permis de faire face à ces aléas. Le dispositif de régulation de la gestion 2004, dont le Parlement a été tenu régulièrement informé, s'est déroulé en deux étapes :

- Une mise en réserve d'une fraction (3,8 Mds€) des crédits de LFI hors dépenses obligatoires a été notifiée par les Ministres, le 20 avril 2004 ;
- Un gel des reports (2,9 Mds€) a été mis en place, début mai, visant à rendre indisponibles tous les crédits de reports non indispensables sur le total de 9 Mds€ de crédits reportés.

Par ailleurs, tout au long de l'année, les crédits mis en réserve ont servi de gages (partiels ou totaux) aux différents décrets d'avances de la gestion 2004, au décret du 9 septembre 2004 qui a procédé à l'annulation de 1 Md€ de crédits mis en réserve et aux annulations de loi de finances rectificative.

Enfin, les recettes de l'État se sont inscrites en forte hausse par rapport aux prévisions initiales (+9,9 Mds€) sous l'effet du dynamisme de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée.

## Perspectives pour 2005

### La poursuite de la maîtrise des dépenses de l'État

Pour la troisième année consécutive, le niveau de dépense de l'État voté en loi de finances 2005 (288,5 Mds€) correspond à une stabilité en volume. Pour respecter ce plafond de dépenses, compte tenu de la progression des charges incompressibles (pensions, salaires, intérêts, etc.) et du caractère prioritaire de certaines dépenses<sup>3</sup>, le Gouvernement a adopté d'importantes mesures de redéploiement. Une mise en réserve de crédits a été réalisée dès le début de l'année pour s'assurer de cet objectif quels que soient les aléas de gestion.

La régulation budgétaire 2005 est en continuité avec le dispositif mis en place en 2004. À ce jour, une réserve de précaution de 4 Mds€ a été constituée sur les crédits de LFI. Cette réserve a été notifiée par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire le 10 février dernier.

La constitution de la réserve de précaution concerne de manière équitable l'ensemble des crédits du budget général, à

(3) Il s'agit, pour l'essentiel, des dépenses inscrites dans le cadre de lois de programmation : lois de programmation militaire, pour la justice ou encore pour la sécurité intérieure.

l'exclusion des dépenses obligatoires (rémunérations, pensions, charge de la dette, engagements contractuels) et des priorités gouvernementales (aide publique au développement, lutte contre le cancer, recherche, actions en faveur du handicap, renforcement de la sécurité routière). Comme en 2004 et dans l'esprit de responsabilisation de la nouvelle loi organique, le Gouvernement a souhaité que la réserve puisse être redéployée section budgétaire par section budgétaire après discussions conjointes entre les ministères et la direction du budget.

Les mises en réserve de crédits de LFI vont en outre s'accompagner de mises en réserve des crédits de reports (issus de la gestion précédente mais non dépensés). En gestion 2005, les reports s'élèvent à 9,7 Mds€ pour le budget général.

### **Les recettes fiscales de l'État**

La révision de la prévision de recettes fiscales 2005 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 2004 ;
- des données macro-économiques les plus récentes pour l'année 2004 (compte provisoire, notamment une croissance du PIB révisée de 4,5% en valeur à 4,2%) et pour l'année 2005 (hypothèses économiques révisées) ;
- des recouvrements observés sur les premiers mois de l'année 2005. Les informations fournies par ces recouvrements sont cependant limitées, puisque les données connues se limitent aux opérations du mois d'avril.

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

- Les recouvrements d'impôt sur les sociétés pourraient se situer jusqu'à 3 Mds€ en dessous du montant inscrit en LFI. Cette révision s'explique par une progression du bénéfice fiscal en 2004 plus lente que prévu ;

- Dans un contexte macro-économique moins dynamique que prévu, la TVA nette pourrait se situer jusqu'à 1 Md€ en retrait par rapport à la LFI ; cependant, ce risque maximal doit être nuancé par la bonne tenue de la consommation des ménages ;

- Une légère moins-value attendue sur la TIPP pourrait être constatée du fait de l'inflexion des consommations de supercarburant à la fin de l'année 2004 (effet base) et d'une légère révision à la baisse en 2005 des consommations de supercarburant sans plomb et de gazole en raison des fortes hausses du prix du pétrole ;

- Enfin, l'impôt sur le revenu devrait être globalement cohérent avec le montant inscrit en LFI, la moins-value constatée sur les émissions 2004 étant plus que compensée par la plus-value sur titre précédent.

Au total, si l'ensemble de ces aléas se matérialisaient, les recettes fiscales de l'État s'afficheraient en retrait de 4 Mds€.

Ces prévisions restent globalement affectées d'une incertitude très importante : au-delà des aléas pesant sur le scénario macro-économique, les recouvrements de recettes sont affectés par des phénomènes administratifs et comportementaux, que seul l'examen des recouvrements de l'année en cours permet d'appréhender. La présente prévision n'intègre ces recouvrements que sur la période allant de janvier à avril, qui représentent moins de 40% des recettes annuelles attendues. L'incertitude est particulièrement forte sur l'impôt sur les sociétés, très volatil, et pour lequel l'acompte de juin est une échéance déterminante.

### **Encadré 1 : méthodologie de la prévision des recettes fiscales**

La prévision des recettes fiscales est un exercice entaché d'importantes incertitudes – tant empiriques que méthodologiques – qui interviennent à chaque étape technique.

#### **L'incertitude macro-économique**

La sensibilité économique des recettes fiscales varie selon la nature de l'impôt concerné. Les impôts indirects (TVA et TIPP essentiellement) réagissent à la conjoncture de l'année courante ; en revanche, les impôts directs sont généralement calculés sur une assiette de l'année passée et réagissent avec retard.

Outre cette distinction, les spécificités de l'impôt et la nature des évolutions économiques sont déterminantes : le comportement de la TVA ne sera pas indépendant du partage entre consommation finale et investissement, entre demandes intérieure et extérieure, ou de la répartition de la croissance de la consommation des ménages entre les différents produits plus ou moins fortement taxés (effet de structure) ; celui de l'impôt sur les sociétés dépendra des résultats des entreprises, de leurs contraintes de trésorerie, de leurs décisions découlant de l'analyse financière et du jeu du mécanisme de solde / acomptes ; enfin, l'impôt sur le revenu répondra à la dynamique des revenus catégoriels (traitements et salaires pour l'essentiel), avec une élasticité marginale supérieure à l'unité du fait de son barème progressif.

Dès lors, les recettes fiscales sont non seulement sensibles au scénario macro-économique global mais aussi à la structure même de la croissance, soumise à plus d'aléas encore.

#### **Le passage des grandeurs macro-économiques aux assiettes fiscales**

Les grandeurs macro-économiques, issues de la comptabilité nationale, n'approchent que très imparfaitement les assiettes des impôts. Ainsi, dans le cas de l'impôt sur les sociétés, l'excédent brut d'exploitation n'est qu'un indicateur relativement médiocre de l'évolution du bénéfice fiscal des sociétés. De la même manière, la consommation des ménages ne retrace que très imparfaitement l'évolution de la TVA, et doit être réestimée sous la forme d'un « indicateur d'emplois taxables » pour tenir compte de sa répartition entre les différents taux d'imposition (effet de structure). Cet effet produit une forte distorsion sur la croissance des emplois taxables et est particulièrement difficile à appréhender.

Dans le cas de l'impôt sur le revenu, la prévision suppose de disposer d'hypothèses d'évolution de chaque type de revenu (salaires, pensions, revenus mobiliers ou immobiliers...) dont certains sont faiblement corrélés à la conjoncture générale ou, dans le cas de variables financières (plus-values par exemple), soumis à une extrême volatilité.

#### **Le passage des assiettes aux recettes**

L'impôt resterait difficile à prévoir quand bien même son assiette macro-économique serait parfaitement connue. Dans de nombreux cas en effet, la mécanique de l'impôt rend complexe le passage d'une assiette globale aux recouvrements associés : ainsi, de par son barème progressif, l'impôt sur le revenu dépend de la concentration des revenus entre foyers imposables (et amplifie d'ailleurs, avec une élasticité supérieure à un, l'incertitude affectant son assiette) ; de même l'impôt sur les sociétés n'est acquitté que par les sociétés bénéficiaires.

Outre ce difficile passage de l'assiette au montant de l'impôt exigible (les « émissions » pour les impôts sur rôle), la prévision des recouvrements effectifs fait également intervenir des facteurs non strictement macro-économiques :

- la situation de trésorerie des entreprises ou des ménages peut, à un instant donné, peser sur la solvabilité des redevables et contribuer à étaler les recouvrements, contribuant dans certains cas à des « effets de bord » entre exercices budgétaires voire à une diminution du taux de recouvrement sur un à deux ans ;

**Encadré 1 : méthodologie de la prévision des recettes fiscales (...)**

– pour l'impôt sur les sociétés, la faculté offerte aux entreprises de moduler les acomptes qu'elles versent rend plus difficile encore la prévision de recouvrement annuel ; de façon générale, le mécanisme acomptes / solde vient démultiplier l'effet sur l'impôt recouvré d'une variation du bénéfice fiscal ;

– certains paramètres de gestion du recouvrement ont enfin un effet significatif sur l'encaissement des recettes ou l'ordonnement de leur remboursement (pour la TVA et IS) : l'année 2002 a par exemple montré que le passage à des modes de traitement plus performants de l'impôt, notamment au sein de la direction des grandes entreprises, avait modifié les délais et les conditions de recouvrement comme de restitution.

**Le rôle des dépenses fiscales**

À ces incertitudes s'ajoute un aléa lié aux modifications des prévisions de recettes dues à des dépenses fiscales. L'évaluation de ces dernières se révèle en effet particulièrement malaisée, pour des raisons qui tiennent autant à la nature de ces mesures qu'à des limitations techniques.

D'une part, en raison du caractère incitatif des dépenses fiscales, un chiffrage «toutes choses égales par ailleurs» de leurs effets paraît particulièrement peu satisfaisant.

D'autre part, si l'évaluation de l'impact des dépenses fiscales sur les prévisions de recettes implique donc de chiffrer leurs effets induits, l'évaluation de ces derniers est plus incertaine encore que celle des effets primaires. En effet, cette évaluation se heurte en particulier à un problème de disponibilité des données nécessaires au calcul, et à l'inexistence même de méthodes de simulations adéquates.

En fait, les limites portées à l'évaluation des dépenses fiscales sont souvent peu sensibles dans les prévisions de recettes. D'abord, en raison de l'impact réduit des très nombreuses «niches» fiscales portant sur de faibles montants. Ensuite, parce que l'incertitude liée à une dépense fiscale est largement portée par les prévisions de l'année du vote de la mesure, et s'atténue les années suivantes. En effet, pour une année donnée, l'aléa sur les prévisions de recettes dû à une dépense fiscale ne correspond qu'à la différence entre son coût total et le coût constaté lors de l'exécution de l'année précédente, à partir de laquelle sont réalisées les prévisions.

**L'objectif du Gouvernement est de ramener le déficit public sous la barre des 3% du PIB en 2005**

Le Gouvernement tablait en mars dernier sur un déficit public de 2,9 points de PIB pour l'année 2005. Cette prévision s'appuyait sur les éléments principaux suivants :

- La maîtrise des dépenses du budget général, au niveau voté en LFI : la réserve de précaution constituée à cet effet doit permettre de sécuriser cet objectif.
- Une progression de l'Ondam de 3,2% en valeur après 4,7% en 2004. La mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie devrait en effet permettre un net ralentissement des dépenses d'assurance maladie.

L'instauration d'un forfait de 1€ par consultation et la désignation d'un médecin traitant, pierre angulaire de la maîtrise médicalisée de la dépense, ralentiraient la croissance des soins de ville. La rationalisation des achats des hôpitaux et la hausse du forfait hospitalier contribueront aussi à ralentir la dépense des établissements de santé. Tout dépassement significatif prévisible de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté par le Parlement, en progression de 3,2% pour 2005, sera par ailleurs rendu public par le Comité d'alerte constitué d'experts indépendants et entraînera si nécessaire la mise en œuvre de mesures nouvelles de freinage. Les premiers chiffres disponibles de la CNAM pour le début

d'année semblent accréditer l'hypothèse d'un ralentissement significatif des dépenses de santé.

■ Les recettes publiques hors prélèvements obligatoires connaîtront en 2005 une élévation ponctuelle importante liée aux versements d'une soulte (7,7 Mds€) et d'un droit d'entrée (0,7 Md€) par les industries électriques et gazières (IEG) au titre de l'adossement du régime de retraite de leurs agents aux régimes général et complémentaires.

L'information sur les recouvrements en début d'année fait apparaître un aléa à la baisse sur la croissance et les recettes fiscales, notamment sur l'impôt sur les sociétés (*cf. supra*). Cet aléa est difficile à estimer à ce stade de l'année et son impact sur le ratio de déficit dans le PIB très incertain. En contrepoint de cet aléa négatif, les comptes nationaux ont procédé à une réévaluation du niveau du PIB qui contribue à la baisse du ratio de déficit de 0,1 point de PIB.

## De nouveaux outils pour améliorer le pilotage de nos finances publiques

### Un Pacte européen rénové pour la stabilité et la croissance

Les 22 et 23 mars dernier, le Conseil européen a validé la modernisation du Pacte de Stabilité et de Croissance proposé par le Conseil Ecofin. Partant du constat qu'une application trop mécanique des règles édictées par le précédent Pacte limitait la capacité de l'Europe à réaliser son potentiel de croissance et de création d'emplois, les États membres, au premier rang desquels la France, ont souhaité adapter le cadre de surveillance de nos finances publiques. L'application du Pacte est désormais moins mécanique et laisse plus de marge à la décision politique du Conseil. Le cadre rénové fait le pari de l'intelligence : si l'objectif de consolidation de nos finances publiques reste le même (critères de 3% et 60%), la conjoncture économique, les spécificités nationales et les efforts entrepris pour mener des réformes structurelles seront désormais pleinement pris en compte.

### **Un Pacte plus intelligent : plus de souplesse lorsque les circonstances, notamment économiques, le demandent ; plus d'incitation pour mener des réformes structurelles dans les bonnes périodes**

Dans sa version initiale, le Pacte de Stabilité et de Croissance, et plus particulièrement le critère de déficit public, comportait un biais pro-cyclique. En haut de cycle, le Pacte n'incitait pas à la consolidation budgétaire : les surplus de recettes issues d'une croissance plus forte que prévue ont été, par le passé, largement recyclés en baisses de prélèvements obligatoires ou en hausse de dépenses pérennes. Au contraire en bas de cycle, lorsque les déficits étaient proches ou supérieurs à 3% du PIB, il exigeait de mener une politique de restriction budgétaire défavorable à la croissance.

Le nouveau cadre permet de corriger en partie ce biais en permettant un fonctionnement plus symétrique au cours du cycle :

### ■ **Ne pas pénaliser la croissance dans les phases de mauvaise conjoncture.**

Le Pacte prend désormais mieux en compte les circonstances économiques : une croissance durablement faible, ou une récession, peuvent conduire à excuser un dépassement du seuil des 3%. Un déficit supérieur à 3% du PIB n'est pas qualifié d'excessif, et la procédure n'est pas poursuivie, en cas de circonstances dites exceptionnelles. Ces conditions initialement très restrictives (condition nécessaire : une contraction du PIB de 0,75% ; condition suffisante : une contraction de 2%) seront assouplies, pour prendre désormais en compte soit une contraction du PIB soit un ralentissement prolongé de l'activité.

Le Pacte permet également d'adapter la procédure de surveillance des finances publiques, en introduisant un certain nombre de souplesses pour tenir compte des spécificités de chaque État membre. Ainsi, lors du lancement d'une procédure pour déficit excessif, le délai imparti à l'État membre concerné pour corriger sa trajectoire de finances publiques pourra être adapté en fonction d'une évaluation globale de la situation économique (circonstances particulières). Par ailleurs, lors de l'évaluation de la situation budgétaire de l'État membre, on s'efforcera de faire la part entre les moyens mis en œuvre (les mesures correctrices) et les résultats obtenus. Enfin, en cas de non correction du déficit excessif dans les délais impartis, des développements négatifs indépendants de la volonté du décideur politique tels qu'un ralentissement ou un retournement conjoncturel pourront autoriser l'octroi de délais supplémentaires.

L'effort de consolidation des finances publiques à moyen terme peut enfin être ajusté en fonction de la situation économique. Pour les États respectant le critère des 3% mais s'écartant de leur objectif à moyen terme, l'effort budgétaire annuel (réduction de 0,5 point de PIB par an du déficit corrigé du cycle et des mesures non pérennes) sera apprécié en fonction des circonstances économiques : il devra être plus fort lorsque la conjoncture est bonne, et pourra l'être moins en cas inverse.

■ **Renforcer la consolidation budgétaire pendant les périodes de bonne conjoncture économique.**

Alors que le cadre précédent ne créait aucune incitation à la consolidation des finances publiques en haut de cycle économique, deux innovations ont été introduites :

– le Pacte promet au niveau national l'instauration de règles de bonne gestion telles que la règle relative à l'utilisation des surplus, présentée par le Gouvernement dans le dernier projet de loi de finances. Le projet de loi organique modifiant la LOLF, adopté en première lecture par le Parlement, systématisé ce principe, en prévoyant en son article 10 que la loi de finances de l'année «arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport [à ses évaluations], du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État».

– au niveau communautaire, une importance accrue est accordée à la qualité de l'ajustement entrepris. Dans la mesure du possible, on s'efforcera de distinguer les efforts d'ajustement pérennes des mesures temporaires. Par ailleurs, la Commission pourra prononcer des recommandations politiques pour encourager les États membres à consolider leurs finances publiques en période de forte croissance s'ils ne le font pas assez.

**Un Pacte tourné vers l'avenir, qui encourage et valorise les réformes améliorant la soutenabilité des finances publiques**

■ **Recentrer la stratégie de finances publiques sur un objectif de moyen terme de soutenabilité de la dette publique**

Outre les deux critères de surveillance portant sur le déficit et la dette publics, le Pacte de Stabilité et de Croissance était complété par un objectif de moyen terme pour les finances publiques : le solde public de moyen terme devait être proche de l'équilibre ou en surplus. Cet objectif présentait l'avantage de la simplicité mais manquait de pertinence économique : l'équilibre des finances publiques est inadapté à une Union de plus en plus diverse en termes de potentiel de croissance, de niveau initial d'endettement public mais aussi de charges futures liées au vieillissement démographique.

En conséquence, il a été décidé de différencier l'objectif de moyen terme pour mieux l'adapter aux caractéristiques des États membres (niveau de dette initial, croissance potentielle). Afin de s'efforcer de refléter au mieux la soutenabilité des finances publiques des États membres, cet objectif devrait à terme intégrer les engagements sociaux implicites non couverts (retraite, santé)<sup>4</sup>.

■ **Inciter la mise en œuvre des réformes favorables à la soutenabilité des finances publiques**

Alors que le cadre budgétaire précédent se concentrait sur la conduite de la politique budgétaire à court terme, le Pacte rénové incite à mener des réformes de structure. Ainsi, à terme, l'objectif de moyen terme des finances publiques tiendra compte des réformes structurelles entreprises. Si ces réformes réduisent significativement les charges non couvertes liées au vieillissement, l'objectif à moyen terme des finances publiques sera assoupli : l'ensemble des réformes des retraites sont ainsi encouragées.

(4) Les modalités de cette intégration restent à explorer. La Commission fera un premier rapport au Conseil d'ici à la fin 2006.

De même, lorsqu'un État membre entreprend des réformes qui améliorent la soutenabilité des finances publiques, l'effort annuel de convergence vers l'objectif de moyen terme (référence de 0,5 point de PIB) sera également assoupli, dans la mesure où ces réformes produisent un impact positif sur la croissance et réduisent les engagements implicites.

En France, deux réformes d'ampleur du système social ont été menées à bien par le Gouvernement au cours des deux dernières années. En 2003, la réforme des retraites a permis de réduire substantiellement les engagements implicites. Cette réforme équivaut à un ajustement structurel d'au moins 1 point de PIB. En outre, l'impact favorable sur la croissance potentielle des effets incitatifs type décote et surcote équivaldrait à une amélioration supplémentaire du solde structurel de 0,5 point de PIB.

L'année dernière, afin de sauvegarder notre système de santé et d'enrayer la dégradation des comptes de la branche maladie, une réforme de l'assurance maladie a en outre été engagée. Son impact sur la soutenabilité dépendra évidemment de ses effets dans la durée sur le comportement des acteurs, mais équivaut en première approximation à un ajustement structurel supplémentaire compris entre  $\frac{3}{4}$  de point de PIB dans une hypothèse prudente et 2,7 points de PIB dans une hypothèse haute. Le ralentissement des dépenses d'assurance maladie constaté récemment corrobore cette dernière hypothèse.

Ces projections (*cf. tableau*) indiquent que des efforts seront encore nécessaires pour réduire l'écart de financement actualisé, ce qui renforce l'intérêt d'un suivi renforcé de la soutenabilité dans le cadre du Pacte.

### Écart de financement actualisé des régimes sociaux (\*)

En points de PIB		Avant réforme	Après réforme	Gain structurel associé aux réformes
Retraites		3,0	2,0 ou 1,5 <sup>(1)</sup>	1 ou 1,5 <sup>(1)</sup>
Assurance maladie	scénario 1 : progression des dépenses à PIB +1,5% au delà de 2007	3,1	2,4	0,7
	scénario 2 : progression des dépenses sur le rythme de PIB au delà de 2007	3,1	0,4	2,7

(1) Après prise en compte de la hausse de la croissance potentielle associée à la réforme.

(\*) Ces évaluations sont fondées sur une actualisation à partir de 2004 et sur un taux d'actualisation de 2% (les taux d'intérêts nominaux sont supposés être supérieurs à la croissance nominale du PIB de 2%).

**Lecture :** Principales hypothèses pour l'assurance maladie : dans le premier scénario, après la réalisation des économies prévues par la réforme de l'assurance maladie à horizon de 2007, on fait l'hypothèse qu'à partir de 2008, les dépenses progresseront plus rapidement que le PIB (1,5% de plus par an). Sous cette hypothèse, le calcul actuariel montre que la réforme permettrait un ajustement structurel d'environ  $\frac{3}{4}$  point de PIB (dont 0,2 point lié à l'augmentation des recettes). Dans le second scénario, plus favorable, on fait l'hypothèse qu'il y aurait infléchissement durable du rythme de progression des dépenses d'assurance maladie : celles-ci progresseraient au-delà de 2008 sur le même rythme que le PIB. Sous cette hypothèse haute, l'écart de financement serait quasiment résorbé.

### Un Pacte qui renforce la dimension politique du suivi des finances publiques

En abandonnant une application trop mécanique des critères et des procédures de surveillance multilatérale des finances publiques, le Pacte rénové renforce et étend le pouvoir d'appréciation du Conseil.

Outre les avancées déjà mentionnées (prise en compte de la croissance, valorisation des efforts entrepris : mesures budgétaires correctrices mais aussi réformes structurelles), et conformément au souhait de la France et de l'Allemagne, le Conseil pourra en outre être amené à prendre en compte de manière spécifique certaines dépenses en cas de fran-

chissement temporaire et limité du seuil de 3%.

Ces facteurs englobent les politiques associées aux objectifs de Lisbonne : les efforts de recherche et d'innovation, mais aussi les efforts contribuant à la solidarité internationale et le coût des politiques liées à l'unification de l'Europe.

Au total, s'il prend mieux en compte la croissance – en particulier les périodes de faible croissance – ainsi que la qualité de la dépense publique, le Pacte rénové met à juste titre l'accent sur les politiques et les réformes conduites par les États membres. Dans la lignée des réformes déjà entreprises, les efforts de consolidation seront poursuivis par la France, non seulement pour contenir l'an prochain le déficit public sous 3% du PIB, mais aussi pour assurer un rythme de convergence vers une situation plus équilibrée.

### Un cadre profondément rénové pour la politique budgétaire : la mise en œuvre de la LOLF

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) institue de nouvelles règles de présentation et de discussion du budget de l'État. Elle implique une véritable révolution dans les méthodes de préparation, d'examen et d'exécution de la loi de finances. Ce cadre rénové constitue un outil essentiel pour améliorer le pilotage budgétaire et, de manière plus large, approfondir et généraliser la dynamique de réforme de l'État.

De manière cohérente, le ministre en charge du budget devient responsable de la réforme de l'État. Ce regroupement vise à placer explicitement la nouvelle démarche budgétaire et de performance dans son objectif, plus large, de modernisation du service public.

### La gouvernance budgétaire connaîtra en 2006 une étape fondatrice avec la mise en œuvre de la LOLF

Cette année, pour la première fois, le budget sera intégralement présenté, discuté et exécuté selon les modalités prévues par la LOLF, en missions et programmes, en associant aux crédits budgétaires la formulation d'objectifs dont l'atteinte sera mesurée par des indicateurs. Cette réforme poursuit trois objectifs principaux : plus de démocratie en associant plus étroitement le Parlement aux choix budgétaires et au suivi de l'exécution ; plus d'efficacité, avec un souci constant de performance de la dépense publique et de qualité du service rendu, contribuant au redressement des finances publiques ; plus de responsabilités pour les agents publics, qui seront mobilisés sur des objectifs à atteindre.

#### ■ Un objectif démocratique : améliorer l'information et faciliter le contrôle du Parlement

La réforme du cadre budgétaire national permet d'associer étroitement le Parlement à l'ensemble de la procédure budgétaire.

En amont, deux rendez-vous avec le Parlement sont explicitement prévus par la LOLF pour débattre de la stratégie gouvernementale en matière de finances publiques : le présent rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques au printemps (*art. 48*) et à l'automne, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances (*art. 50*), qui fournit notamment une première esquisse du programme de stabilité notifié à la Commission européenne avant le 1<sup>er</sup> décembre.

Lors de l'examen du budget, la nouvelle architecture budgétaire (missions, programmes, actions) donne une plus grande lisibilité au budget de l'État et fait apparaître d'une manière plus transparente l'ensemble des moyens qui concourent au financement des politiques publiques. Compte tenu de la modification des règles en matière de vote du budget, des redéploiements entre programmes, au sein d'une même mission, seront possibles par amendement.

De plus, après une large consultation des parlementaires, dans l'esprit de consensus qui a présidé à l'adoption de la LOLF, le Gouvernement a proposé un amendement à la LOLF, adopté par l'Assemblée nationale et qui sera examiné début juillet par le Sénat, afin de moderniser le système de maîtrise de l'exécution. Il s'agit d'informer le Parlement dès la discussion budgétaire des mesures que le Gouvernement entend prendre afin d'assurer le respect du plafond global des dépenses. Cette information prendra la forme d'une annexe obligatoire, déposée en même temps que le projet de loi de finances initiale. Elle mentionnera les taux forfaitaires de mise en réserve de crédits envisagés sur les crédits de dépenses de personnel et les crédits des autres dépenses. La régulation budgétaire sera ainsi connue des parlementaires comme des gestionnaires dès avant le début de la gestion, et conçue de manière uniforme pour le budget de l'État.

Le contrôle du Parlement s'étend sur l'ensemble des moyens qui concourent au financement d'une politique publique, qu'il s'agisse

de dépenses budgétaires ou des dépenses fiscales, qui seront désormais rattachées aux programmes. Cette réforme offre ainsi une opportunité d'instaurer un véritable pilotage des dépenses fiscales et d'introduire une plus grande pertinence dans les choix entre les instruments fiscaux et budgétaires (cf. l'encadré "les conséquences de la LOLF sur la présentation des dépenses fiscales", page 54.).

La LOLF met en place des outils nouveaux pour suivre certaines dépenses stratégiques, telles que les dépenses de personnel. La masse salariale est désormais clairement identifiée au sein du budget de l'État puisqu'elle fait l'objet d'un titre spécifique (*titre 2*). La présentation des plafonds d'emplois permettra d'améliorer la connaissance des emplois de l'État (cf. l'encadré 2 ci-dessous). Ainsi, dès le PLF 2006, seront présentés au Parlement le nombre des personnels dont la rémunération est due par l'État, le montant des dépenses qui y sont consacrées (présentation en plafond de masse salariale) ainsi que leur ventilation, politique par politique.

#### Encadré 2 : plafonds d'emplois et titre 2 dans le cadre de la LOLF

##### Dépenses de personnel du titre 2

Le titre 2 constitue un titre spécifique restituant l'intégralité des dépenses de personnel, dont le rattachement repose sur des critères précis<sup>(1)</sup>. Ce titre comprend, selon une nomenclature rapprochée du plan comptable général, les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, et les prestations sociales et allocations diverses (*II de l'art. 5 de la LOLF*). Afin de respecter les objectifs de sincérité et de transparence, les dépenses sont calculées :

- **en coût complet**, avec deux conséquences importantes : le périmètre du titre 2 comprend l'ensemble des agents rémunérés directement par l'État, soit l'ensemble des agents titulaires de l'État et de ses contractuels dont une partie était dans le format « ordonnance organique de 1959 » non apparente dans le schéma d'emplois<sup>(2)</sup> ; il intègre une contribution patronale à la charge de l'État au titre des pensions civiles et militaires, corollaire de la création du CAS pensions ;
- **en coût réel** : la masse salariale est appréciée en coût réel, et non plus selon des conventions budgétaires simplificatrices<sup>(3)</sup>, et ses facteurs réels d'évolution sont identifiés : le GVT, les salaires de base, les mesures catégorielles, les flux d'entrée et de sortie d'agents, et les effectifs décomptés en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et non plus sur douze mois.

**Encadré 2 : plafonds d'emplois et titre 2 dans le cadre de la LOLF (...)**

La nouvelle gestion budgétaire prévoit un encadrement de l'évolution des dépenses de personnel favorable à un meilleur respect de l'autorisation parlementaire initiale :

- **les deux plafonds** : la LOLF impose le respect en gestion d'un double plafonnement des dépenses de personnel arrêté dès la LFI : un plafond d'emplois rémunérés par l'État spécialisé par ministère, et un plafond de masse salariale spécialisé par programme.
- **une fongibilité adaptée** : la structuration de l'autorisation parlementaire par destination et non plus par nature de dépenses a pour conséquence la fongibilité entre les natures de crédits. Ce principe connaît une exception en ce qui concerne le titre 2 : la limitativité des dépenses de personnel implique que si les dépenses de personnel peuvent abonder les autres titres d'un même programme, l'inverse est prohibé (caractère asymétrique de la fongibilité des crédits du titre 2) ;
- les crédits ouverts pour les dépenses de personnel sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de même montant.
- les règles de gestion des crédits sont adaptées : limitation des possibilités de transfert, de virement et de report.

**La novation des ETPT, quelques précisions**

Les plafonds d'autorisation d'emplois ministériels sont exprimés en équivalents temps plein travaillé.

La notion d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) diffère de la notion d'emploi budgétaire :

- Alors que les emplois budgétaires correspondaient exclusivement aux postes à caractère permanent que les ministères étaient autorisés à pourvoir, les ETPT décomptés dans les plafonds d'autorisation d'emplois concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'État, y compris pour des besoins occasionnels ou saisonniers, quel que soit leur statut.
- Les agents sont comptabilisés en ETPT à proportion de leur période de présence et de leur quotité de travail : un agent à temps partiel (80%) présent du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre compte pour 0,4 ETPT.
- Le respect du plafond d'autorisation d'emplois exprimé en ETPT s'apprécie en moyenne sur la durée de l'année et non pas à chaque instant.

La détermination des plafonds d'autorisation d'emplois s'est faite en trois étapes :

- expérimentation d'un décompte d'ETPT en 2004, à partir des fichiers de paye et avec l'aide d'un outil de décompte informatique (INDIA-ODE) mis à la disposition des ministères ;
- prise en compte de l'impact sur 2006 (en ETPT) des schémas d'emplois prévus par les lois de finances pour 2004 et 2005 ;
- prise en compte du schéma d'emplois pour 2006.

Chacune de ces étapes a été l'occasion d'échanges contradictoires avec les ministères.

Le tableau ci-dessous présente, à titre indicatif, les principales sources d'écart entre le nombre des emplois budgétaires en 2004 et ce plafond.

En milliers d'emplois

<b>Emplois budgétaires des ministères en 2004<sup>(*)</sup></b>	<b>2 211</b>
Passage des emplois budgétaires aux ETPT :	
– sortie des emplois budgétaires des assistants d'éducation <sup>(**)</sup>	–27
– sortie des emplois budgétaires des personnels DCN	–14
– intégration des enseignants de l'enseignement privé	142
– intégration des autres personnels rémunérés par l'État et n'occupant pas un emploi budgétaire et élimination des emplois budgétaires vacants	52
Prise en compte de l'impact sur 2006 des schémas d'emplois 2004 et 2005 et ajustements divers (ETPT)	–15
Schéma d'emplois 2006 (ETPT)	–5
<b>Plafond d'autorisation d'emplois 2006 (ETPT)</b>	<b>2 346</b>

(\*) Hors budgets annexes.

(\*\*) Rémunérés par les établissements d'enseignement.

**Encadré 2 : plafonds d'emplois et titre 2 dans le cadre de la LOLF (...)****La responsabilisation des gestionnaires et des responsables de programme**

La fongibilité asymétrique, associée au double plafonnement par programme et ministère et à la budgétisation au coût réel, offre aux gestionnaires une marge de manœuvre plus importante dans un contexte encadré. Ils pourront en effet déterminer au sein de leur enveloppe l'affectation des moyens et arbitrer les priorités (effectifs, mesures catégorielles...) dans le respect des plafonds. Ils devront ainsi mettre en place un véritable schéma prévisionnel des effectifs dont l'évolution cumulée devra au 31 décembre respecter le plafond d'emplois, dans un contexte plus fluide (plafond global et non par corps et grade, avec pour conséquence la disparition des vacances frictionnelles et structurelles), sans perdre de vue la contrainte du plafond en crédits de la masse salariale sur le périmètre de chaque programme.

Il est rappelé que les plafonds d'autorisation d'emplois ministériels sont des plafonds et ne peuvent être considérés en aucun cas comme des objectifs de nombre d'emplois. Dorénavant, les ministères auront la possibilité de recycler les économies réalisées sur leur masse salariale. Ils seront ainsi incités à une gestion plus fine de leurs effectifs.

- (1) Relèvent du titre 2 les dépenses correspondant à une rémunération due à une personne physique par la personne morale État, dépenses pour lesquelles il existe un lien juridique direct entre le bénéficiaire et l'État (un engagement à servir, un contrat de travail ou un acte de recrutement).
- (2) Sont donc exclues de ce périmètre les agents des opérateurs de l'État (pas de rémunération directe), les rémunérations versées pour des prestations de service, ainsi qu'un certain nombre de dépenses (les remboursements de frais de déplacement, les bourses aux élèves et étudiants dès lors qu'il n'est pas prévu d'engagement à servir, les frais de fonctionnement ou d'investissement attachés à la formation de personnel, et les frais de justice administrative dans certains cas).
- (3) Selon l'ordonnance organique de 1959, les emplois étaient budgétés sur la base d'un coût moyen budgétaire conventionnel par grade (demi-somme des indices bornes du grade), les emplois étant appréciés sur douze mois et non au pro rata temporis.

Le vote du budget selon une double autorisation («les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées» et les «crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement») permet de donner de la visibilité sur les engagements de l'État et d'améliorer la sincérité du budget. Ce mode de budgétisation devrait également permettre de mieux appréhender la rigidité annuelle et pluriannuelle des dépenses.

Le cadre comptable de l'État se mettra également au service d'une meilleure information et sera un outil d'aide à la décision à partir de 2006. La comptabilité sera la conjugaison : i) d'une comptabilité budgétaire, qui retrace l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées ; ii) d'une comptabilité générale, respectant les règles d'une comptabilité

d'exercice, qui vise à décrire la situation patrimoniale de l'État ; iii) d'une comptabilité d'analyse du coût des actions des programmes, destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes.

Enfin, en aval, la LOLF offre l'opportunité au Parlement de renforcer son contrôle sur l'exécution du budget de l'État, qu'il s'agisse des pouvoirs étendus de suivi et de contrôle accordés aux commissions chargées des finances, de la communication par le Gouvernement de l'ensemble des textes réglementaires pris en cours de gestion modifiant le montant ou la nature des crédits inscrits en loi de finances (décrets de virements, décrets de transferts, décrets d'avance, décrets d'annulation), ou encore du «chaînage vertueux» entre l'examen de la loi de règlement, des rapports annuels de performance et du rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution qui doivent être transmis avant le débat sur le PLF n+1.

■ **Un objectif d'efficacité : améliorer l'efficacité de la dépense publique et la qualité du service rendu dans un contexte de redressement des finances publiques**

La réforme budgétaire a par ailleurs pour ambition de faire passer la gestion de l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. Elle constitue l'un des outils qui doit permettre à l'État de se réformer en profondeur, avec le souci permanent de renforcer la performance et la qualité du service rendu tout en diminuant les coûts, d'une gestion dynamique, qui sont des conditions nécessaires pour favoriser des redéploiements de moyens. À compter de la loi de finances pour 2006, le budget de l'État sera voté selon la finalité de la dépense et en fonction d'objectifs précis sur lesquels le Gouvernement s'engagera.

Structurée en trois niveaux (missions, programmes, actions), la nouvelle nomenclature budgétaire privilégie une présentation des dépenses de l'État par destination. Au sein des projets annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances, une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats sont définis au niveau de chaque programme. Avec près de 700 objectifs et de 1 400 indicateurs, l'État se dote ainsi d'un instrument de pilotage qui faisait jusqu'alors défaut<sup>5</sup>. Il s'agit d'un véritable guide opérationnel pour la prise de décision (quelles

(5) cf. la liste des missions, programmes, objectifs et indicateurs détaillée dans le tome 2 du présent rapport.

sont les priorités ? quelles sont les réformes à mettre en œuvre ?) et d'un tableau de bord pour le suivi de leur mise en œuvre par les gestionnaires.

La performance n'est pas la simple description de la consommation des moyens ou du volume d'activité. Il s'agit de montrer comment, dans le cadre des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus, au meilleur coût. La LOLF invite donc les décideurs et les gestionnaires à réexaminer systématiquement les politiques publiques menées, pour aboutir à l'amélioration des méthodes et des procédures administratives : c'est d'ailleurs pourquoi la LOLF exige une justification au premier euro des crédits demandés au Parlement, ce qui consiste à expliciter les déterminants physiques et financiers de la dépense ainsi que ses facteurs d'évolution. L'ensemble de ces informations permettra aux parlementaires de mieux appréhender le contenu des programmes et les raisons du montant des crédits qui leur sont demandés, et d'identifier les leviers d'action permettant d'améliorer l'efficacité de la dépense en question.

À compter du projet de loi de finances pour 2006, les Assemblées auront une connaissance systématique et organisée des objectifs stratégiques et des résultats des politiques de l'État. Le Parlement sera ainsi plus à même d'apprécier la démarche de performance et de qualité de service et les objectifs prioritaires du programme qui doivent guider les gestionnaires.

### **Encadré 3 : la politique immobilière de l'État**

La politique d'activation du patrimoine immobilier de l'État illustre la démarche initiée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 de bonne gestion budgétaire et de performance renforcée. Des efforts importants sont en cours, et des réformes de fond sont envisagées pour l'année prochaine.

#### **Une prise en compte des coûts d'occupation en termes de gestion et de performance**

Le dispositif d'intéressement des ministères aux cessions immobilières en vigueur jusqu'à récemment a été révisé. Les principes du nouveau dispositif privilégient une approche bilantielle et globale des opérations immobilières de cession et relogement : ne sont désormais retenues, dans le cadre d'un processus de décision interministériel, que les opérations dégagant un résultat net positif d'au moins 15% des produits de cession.

**Encadré 3 : la politique immobilière de l'État (...)**

Le budget dote en amont de l'opération le ministère concerné des crédits nécessaires à son relogement. La marge nette dégagée par les cessions est ensuite partagée entre le budget général, à hauteur de 15%, en vue de réduire la dette, et le ministère cédant à hauteur du solde de la marge, soit au plus 85% des produits de cession. Dans le cas des cessions d'immeubles inutilisés, le produit de cession est partagé à égalité entre le budget général et le ministère.

Pour aller plus loin, le système des loyers budgétaires sera expérimenté dès 2006 en vue d'une généralisation l'année suivante : il a l'avantage d'intéresser intégralement les gestionnaires à la réduction de leurs coûts immobiliers, tout en leur permettant de les arbitrer chaque année avec leurs autres dépenses de fonctionnement dans une optique de meilleure performance et de qualité de service. Les loyers budgétaires permettront aussi d'accroître la connaissance du coût complet des politiques publiques. Au départ, les ministères ne seraient pas pénalisés par cette nouvelle charge, les crédits nécessaires étant ajoutés à leur enveloppe (s'agissant de faire apparaître sur le budget général une dépense jusqu'alors implicite – coût d'immobilisation du capital –, cette inscription de crédits revêt, la première année, le caractère d'une mesure de périmètre).

**Un programme immobilier pour chaque ministère**

Chaque département, en lien avec la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) et le ministère du budget et de la réforme de l'État, devra élaborer et mettre en œuvre à partir de 2006 un programme immobilier, en termes de bonne gestion financière, mais aussi de renforcement de la performance et d'amélioration de la qualité de service. Des orientations, et si nécessaire des arbitrages sur le contenu de ces documents, seront pris au niveau interministériel.

**Un véritable opérateur immobilier de l'État en interne**

De préférence à la création d'une structure supplémentaire, avec la lourdeur et les coûts que cela aurait supposé, il a été décidé de s'appuyer en interne sur l'expertise du réseau des domaines et de ses 1 500 agents, en le dynamisant. Ceci passe par le développement de compétences en matière de stratégie, de gestion et d'ingénierie financière pointue.

**Un système d'information servant de base à la gestion et aux décisions stratégiques**

Le patrimoine immobilier de l'État, auparavant mal connu, a été recensé depuis 2003 dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF qui prévoit que l'État doit dresser son bilan. Au total, selon ces premiers travaux, l'État contrôlerait 26 000 immeubles, d'une valeur d'environ 33 Mds€ (hors monuments historiques, territoires d'outre-mer et étranger).

Les informations sur les surfaces et l'état d'entretien seront encore rendues plus fiables, et les administrations seront appelées à comptabiliser en 2006 le nombre d'agents abrités dans chaque site.

**■ Vers une responsabilisation accrue des acteurs**

Le succès de la réforme budgétaire ne sera assuré que par la mobilisation des agents publics à tous les niveaux. La LOLF se traduit par une plus grande liberté de gestion pour les responsables de programme.

Par le vote de la loi de finances, le Parlement confie la gestion des crédits d'un programme à un ministre, lequel désigne un responsable pour en assurer le pilotage. Les 80 responsables de programme concourent à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Ces objectifs laissent une large autonomie aux administrations

sur la manière de les réaliser, dans la mesure où ils ne fixent pas le détail des activités à effectuer ou des crédits à consommer. Il appartient aux administrations d'utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes par la loi organique, grâce à la globalisation des crédits (cf. l'encadré "plafonds d'emplois et titre 2 dans le cadre de la LOLF", page 24.), pour arrêter les modalités de gestion les mieux appropriées en vue d'atteindre les objectifs stratégiques. C'est ainsi que chaque ministre devient son propre ministre des finances.

En contrepartie, les gestionnaires ont une obligation accrue de rendre des comptes.

Les rapports annuels de performances (RAP) et le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution joints au projet de loi de règlement sont autant de documents permettant d'apprécier les résultats atteints en gestion au regard des objectifs qui étaient fixés.

Par ailleurs, la réforme du contrôle financier, engagée en 2005, vise à remplacer un contrôle a priori de la régularité des dépenses enga-

gées par les gestionnaires par un contrôle davantage ciblé sur la «soutenabilité» budgétaire, de façon à améliorer la maîtrise de l'exécution budgétaire (cf. l'encadré ci-dessous sur la réforme du contrôle financier).

Cette réforme nécessitera que soit parallèlement mis en œuvre un véritable contrôle interne au sein des administrations.

#### **Encadré 4 : réforme du contrôle financier**

Bien que la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ne contienne pas de dispositions modifiant de manière directe les conditions d'exercice du contrôle financier, la nouvelle constitution financière a fait apparaître de nouveaux besoins en matière de contrôle budgétaire, impliquant une adaptation du contrôle financier, en cohérence avec la liberté et la responsabilité accrues des gestionnaires (responsables de programmes mais aussi directeurs des affaires financières).

#### **Une clarification des rôles et un contrôle plus en amont, mieux ciblé sur les enjeux budgétaires**

Dans l'avenir, le nouveau contrôle financier ne s'exercera plus, sauf cas particulier de certains actes de gestion de personnel, sur la régularité : le contrôle financier n'a plus vocation à sanctionner le non-respect de la règle juridique, en contrepartie du développement concomitant du contrôle interne du gestionnaire, qui devient seul responsable de la régularité juridique de ses actes.

Il centrera ses activités sur un contrôle de nature exclusivement budgétaire des crédits et des actes de dépense. C'est ainsi qu'il devra contribuer à la maîtrise de l'exécution des lois de finances par :

- le contrôle de la «soutenabilité» budgétaire des documents prévisionnels de gestion, qui lui seront soumis avant le début de la gestion ;
- un suivi périodique de l'exécution budgétaire ;
- la prévention des risques budgétaires attachés aux projets d'actes d'engagement les plus importants, justifiant le maintien d'un visa *a priori* sur une minorité d'actes de dépense du fait de leur montant ou de leur nature.

#### **Un nouveau décret refondant le contrôle financier**

Un nouveau décret réformant le contrôle financier au sein des administrations de l'État a été signé, le 27 janvier 2005. Il abroge, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, toutes les dispositions de nature réglementaire de la loi du 10 août 1922 qui régit le contrôle des dépenses engagées depuis plus de 80 ans. Les dispositions du nouveau décret sont déjà applicables de manière anticipée par les unités administratives expérimentant la LOLF en 2005.

Les modalités de cette réforme ont vocation à être transposées aux établissements publics administratifs de l'État. Ce projet prévoit l'application du contrôle financier à chaque établissement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre dont relève l'établissement.

#### **Une réforme organisationnelle**

Un représentant unique du Ministre de l'Économie et des Finances dans chaque ministère sera nommé au cours de l'année 2005, réunissant sous son autorité d'une part le contrôle financier, d'autre part le nouveau département comptable ministériel chargé de tenir la comptabilité et de payer les dépenses centrales du ministère auprès duquel il sera placé.

## Les principales innovations de la procédure budgétaire pour 2006

La mise en œuvre de la LOLF représente une opportunité de moderniser en profondeur la procédure budgétaire en y associant davantage le Parlement et de manière plus précoce.

### ■ La LOLF permet de rénover une procédure budgétaire devenue inadaptée, peu efficace et mal maîtrisée

Malgré des acquis indéniables (plus de 40 budgets votés dans les délais constitutionnels et le passage réussi en Union économique et monétaire) et des adaptations successives dont certaines préfiguraient la LOLF (débat d'orientation budgétaire, programmation à moyen terme des finances publiques, réduction de la période complémentaire...), la procédure de préparation du budget a perdu de son efficacité et souffre de plusieurs critiques.

L'absence de collégialité des choix budgétaires conduisait à faire porter la contrainte essentiellement sur un seul acteur aux différentes étapes de la procédure – que ce soit la direction du budget, le ministre chargé du budget ou le Premier ministre. Beaucoup de temps et de force de travail étaient mobilisés au cours de la phase administrative pour réduire les écarts, essentiellement tactiques, entre les demandes initiales des ministères et celles compatibles avec une stabilisation globale des dépenses de l'État.

La procédure budgétaire était par ailleurs devenue inadaptée à la situation des finances publiques. La procédure a été conçue à une époque où les marges de manœuvre étaient importantes et où l'exercice de budgétisation consistait essentiellement à répartir la marge de manœuvre entre les priorités du Gouvernement. Aujourd'hui, les marges de manœuvre sont quasi nulles, une fois couvertes les charges de la dette, les charges de pension et les dépenses de personnel inéluctables. L'enjeu est ainsi, désormais, d'identifier les réformes structurelles permettant de dégager des mar-

ges de manœuvre et de restaurer la capacité d'action du Gouvernement.

### ■ Une réforme de la procédure a été mise en œuvre pour l'élaboration du PLF 2006

La nouvelle procédure budgétaire mise en œuvre pour la préparation du budget 2006 et pour l'organisation du travail gouvernemental est une véritable révolution copernicienne : elle marque 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 est ensuite libre de répartir les moyens qui lui sont alloués en sein des missions entre programmes et actions. Il peut ainsi arbitrer ses moyens au sein de ses enveloppes en finançant ses priorités par des mesures d'économies à due concurrence.

Dans ce nouveau cadre, le rôle du ministre chargé du budget change de nature : son rôle n'est plus d'empêcher, mais d'accompagner et d'assister les ministères dans l'identification et la mise en œuvre des réformes.

La nouvelle procédure budgétaire s'articule autour de trois temps forts :

– **la réflexion préalable aux réformes** : à partir d'un constat partagé collégalement sur la situation des finances publiques et d'un cadrage décidé en conséquence par le Premier ministre, les ministères sont invités à travailler, en association avec le ministre chargé du budget, aux économies structurelles qui permettront de dégager les marges de manœuvre pour financer leurs priorités dans le respect du cadrage initial ;

– **l'arbitrage politique** : les ministères rendent compte de leurs travaux sur les réformes et présentent leurs demandes budgétaires au Premier ministre, qui est ainsi saisi de 100% de la problématique budgétaire. C'est à ce moment que sont arrêtés les grands arbitrages stratégiques du budget avec la définition du montant des enveloppes par mission.

– **les arbitrages internes aux ministères et la performance** : les ministères déclinent ensuite ces enveloppes de crédits par programmes. Les travaux sur les indicateurs et les objectifs associés aux programmes sont parallèlement finalisés.

Les grandes étapes de la procédure budgétaire 2006 ont été les suivantes :

– Le séminaire gouvernemental du 27 janvier a permis de présenter la situation des finances de l'État et des comptes sociaux et de proposer une stratégie d'ensemble de finances publiques cohérente avec le programme de stabilité et de croissance.

– À l'issue de ce séminaire, le Premier ministre a adressé le 7 février à l'ensemble des membres du Gouvernement une lettre de cadrage indiquant ses orientations : la stabilisation en volume des dépenses de l'État ; un objectif de productivité de 2% ; la revue des dépenses d'intervention (y compris les dépenses fiscales) en termes d'efficacité afin de promouvoir une meilleure allocation des moyens et de lutter contre la sédimentation des dispositifs.

– En février-mars, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire ont reçu l'ensemble des ministres lors de conférences d'économies structurelles qui ont permis un examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées.

Parallèlement, se sont tenues entre les services des ministères et la direction du budget des réunions techniques suivies de réunions de budgétisation, afin d'établir le socle technique de la négociation budgétaire, de présenter et d'analyser les demandes des ministères ainsi que les propositions du budget.

– En fonction de cette analyse et des résultats des conférences d'économies structurelles, le Premier ministre a organisé en avril et en mai des réunions de restitution à l'issue desquelles il a arrêté une première esquisse budgétaire pour 2006. Après la nomination du nouveau Gouvernement, et dans la continuité du processus commencé le 27 janvier, des travaux complémentaires ont été nécessaires pour aboutir à la rédaction définitive des lettres plafonds qui arrêtent, pour chaque mission, le montant des crédits et, pour chaque ministère, les plafonds d'effectifs.

– Ces lettres ont été signées par le Premier ministre le 24 juin : il revient ensuite aux ministères de répartir leur dotation en cohérence avec la nouvelle nomenclature des documents budgétaires. La logique de modernisation et de responsabilisation promue par la LOLF accroît considérablement la liberté dont disposent les gestionnaires : chaque ministre devient son propre ministre des finances et peut librement répartir ses crédits au sein des missions entre programmes et actions.

Dans un nouveau cycle de réunions, le ministère du budget veillera particulièrement au respect de la sincérité et de la soutenabilité des choix opérés par chaque gestionnaire.

– Enfin, les mois de juillet et d'août seront consacrés à la ventilation des crédits (à l'occasion des conférences de répartition) et à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performances.

## ■ L'articulation entre le Budget et la Réforme de l'État offre des opportunités nouvelles

Le rapprochement entre les ministères du Budget et de la Réforme de l'État inaugure une nouvelle étape dans la modernisation de notre État. Celle-ci doit être visible pour les Français, mais aussi se traduire par des réformes en profondeur du mode de fonctionnement de l'État de nature à améliorer l'efficacité de la gestion publique. Cette modernisation doit également se faire au profit des agents de l'État.

Dans ce cadre, il convient de prendre appui sur les actions réalisées depuis 2002 pour proposer aux ministères une démarche nouvelle orientée dans trois directions :

- Mener une action résolue et systématique de simplification, qui s'attache à mesurer la complexité et son coût, puis à étudier les différentes procédures mises en œuvre par l'État pour les revoir en vue de les simplifier. L'attention se portera en priorité sur le gain pour l'usager et sur la production normative ;
- Développer la fonction «performance» dans l'État, en utilisant pleinement les acquis de la LOLF et en aidant les administrations à utiliser ces leviers nouveaux dans le pilotage des services. Les expérimentations de mise en œuvre de la LOLF dans 500 services de l'État montrent déjà combien cette démarche peut produire des effets positifs sur la gestion publique, le dialogue social et le service rendu aux usagers ;
- Aider les ministères à «dépenser mieux» en leur proposant, notamment sur leurs fonctions support (immobilier, achats, systèmes d'information) des méthodologies, des conseils, voire une mutualisation de moyens là où c'est nécessaire.

Pour mettre en œuvre ces actions, la Réforme de l'État cherchera à promouvoir des outils comme les contrats de performance à l'image de ceux conclus au sein du ministère des Finances.

## La rénovation du pilotage des finances sociales

### Une nouvelle loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale

Instituées par la loi constitutionnelle et la loi organique des 22 février et 22 juillet 1996, les lois de financement de la sécurité sociale ont permis, depuis 9 ans, d'accroître le contrôle exercé par le Parlement sur un volet important des finances publiques : en effet, la loi de financement pour 2005 traite de montants financiers supérieurs à ceux du budget de l'État (362 Mds€ en dépenses pour la sécurité sociale en 2005, contre 293 Mds€ pour le budget de l'État). Néanmoins, le dispositif actuel présente des limites de procédure et de contenu qui appellent les changements importants proposés dans le projet de loi organique.

Comme le Gouvernement s'y était engagé, le projet de réforme de la loi organique, encore en discussion au Parlement, revoit entièrement le format des lois de financement de la sécurité sociale. Le projet de loi a pour objectif de donner plus de lisibilité, de renforcer la crédibilité des lois de financement de la sécurité sociale et doit permettre de mieux articuler les décisions sur les finances sociales avec les arbitrages globaux de finances publiques. Il se situe dans le prolongement de la réforme de l'assurance maladie de 2004 et de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001.

Tout comme le budget de l'État, les finances sociales seront ainsi présentées au Parlement avec le même souci de transparence et de sincérité, en s'appuyant notamment sur des outils d'évaluation et une projection pluriannuelle des comptes.

■ **Ce projet vise d'abord à donner plus de lisibilité et de transparence aux lois de financement**

Les futures lois de financement de la sécurité sociale permettront au Parlement de se prononcer sur les équilibres prévisionnels de la sécurité sociale et de chacune de ses branches. La loi organique réconcilie, dans les lois de financement, les champs des agrégats de recettes et de dépenses qui manquaient jusqu'ici de cohérence : ainsi, il sera désormais possible de connaître les soldes des régimes de sécurité sociale pour l'année écoulée, l'année en cours et l'année à venir. Les déficits ou excédents de la sécurité sociale apparaîtront donc directement dans le texte de la loi de financement, là où jusqu'à présent, ils ne figuraient qu'en annexe. Un tableau d'équilibre faisant apparaître ces soldes sera soumis au vote du Parlement : c'est l'équivalent de l'article d'équilibre des lois de finances de l'État. Cette novation appelle naturellement un débat annuel sur le solde des régimes de sécurité sociale, la résorption des déficits présents et leur amortissement.

Les lois de financement auront une structure financière plus lisible. Elles présenteront de manière logique les trois temps de l'analyse financière : la clôture des comptes de l'année précédente, la rectification des prévisions de l'année en cours et les prévisions pour l'année à venir. Pour ce qui est de l'avenir, les lois de financements distingueront, comme pour la loi de finances de l'État, deux parties : la première partie sur les recettes, permanentes et temporaires, fixera, en outre, l'équilibre des comptes ; la deuxième arrêtera les objectifs de dépense par branche et les mesures de gestion du risque nécessaires pour que ces objectifs soient respectés. Pour accroître la lisibilité des PLFSS, les annexes transmises au Parlement seront également substantiellement renouvelées.

■ **Le projet de loi organique vise ensuite à donner plus de cohérence et de crédibilité aux lois de financement de la sécurité sociale**

Celles-ci intégreront les prévisions financières dans un cadrage pluriannuel, de manière à mieux marquer la stratégie d'ensemble pluriannuelle de finances publiques. Les lois de financement seront assorties de projection de dépenses, de recettes et de soldes à horizon de quatre ans, pleinement cohérentes avec les hypothèses économiques de la loi de finances de l'État et la programmation pluriannuelle des finances publiques qui lui est associée.

L'autorisation parlementaire aura par ailleurs une portée renforcée. En particulier, l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (l'ONDAM) faisait jusqu'alors l'objet d'un vote unique par le Parlement. Il sera désormais décliné en sous-objectifs correspondant aux principales composantes de la dépense de soins (ville, hôpital, établissements médico-sociaux) – le Parlement pouvant redéployer entre ces composantes. En outre, les objectifs de dépense de chaque branche de la sécurité sociale feront l'objet d'une projection pluriannuelle qui sera soumise au vote. Cette dimension désormais pluriannuelle de la loi de financement donnera davantage de crédibilité au respect des objectifs de dépense.

■ **Enfin, le projet de loi organique introduit une démarche «objectifs-résultats»**

Le projet de loi de financement comportera désormais un document annexe fixant les programmes de qualité et d'efficacité de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches qui comporteront un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs et les résultats atteints.

Cette démarche de gestion par la performance, directement inspirée de la LOLF, permet de doter les finances sociales d'outils d'évaluation aussi efficaces que ceux dont dispose désormais le budget de l'État.

### Un pilotage rénové des dépenses d'assurance maladie

La nouvelle gouvernance des politiques de santé, dessinée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie, se met progressivement en place. Elle vise à clarifier les responsabilités des différents acteurs, afin d'améliorer la gouvernance des finances sociales : l'État et l'Union des caisses d'assurance maladie se partagent désormais les responsabilités de façon très claire, pour assurer des soins de qualité tout en garantissant les conditions du retour à l'équilibre des comptes sociaux à l'horizon 2007.

L'État reste le garant des principes fondamentaux du système de soin. Il fixe les grands objectifs de santé publique ainsi que les conditions d'équilibre des régimes sociaux. L'Union des caisses d'assurance maladie (l'UNCAM), formée des caisses nationales des principaux régimes, est désormais chargée de la négociation des accords conventionnels avec les professionnels de santé. Elle procède au classement des médicaments selon le service attendu, décide quels actes et prestations sont admis au remboursement et fixe le taux de remboursement, dans les conditions et limites déterminées par l'État. Elle exercera ces compétences en prenant appui sur les avis de la nouvelle Haute autorité de santé, également chargée de la certification des établissements de santé et de la diffusion de référentiels de bonne pratique et de bon usage de soins.

La loi crée également un comité d'alerte, qui se prononce dès lors qu'il estime que l'évolution des dépenses d'assurance maladie pourrait dépasser l'ONDAM voté par le Parlement d'au moins 0,75 point. Les caisses nationales d'assurance maladie, et le cas échéant l'État, disposent alors d'un délai d'un mois, à compter de la notification par le comité d'alerte, pour proposer des mesures de redressement, mesures sur l'efficacité desquelles le comité se prononce ensuite dans un délai de quinze jours.

L'ensemble de ces dispositifs – compétences clarifiées, comité d'alerte – améliore grandement la capacité à réguler, en cours d'année, les dépenses d'assurance maladie, afin de respecter l'ONDAM voté par le Parlement.

### Une réflexion à développer pour comprendre et mieux appréhender l'évolution des finances locales

Des premières lois de décentralisation du début des années 80 à la mise en place de l'acte II de la décentralisation en 2004, le poids politique et financier des 36 908 collectivités locales (36 782 communes, soit autant que dans le reste de l'ex-Europe des quinze, 100 départements et 26 régions), auxquelles s'ajoutent 2 525 groupements à fiscalité propre, s'est considérablement accru. Les collectivités locales prennent une part essentielle dans l'économie française, leurs dépenses représentant aujourd'hui 11% du PIB.

Elles ont parallèlement acquis des marges de manœuvres conséquentes dans l'élaboration de leurs budgets. Elles ne sont plus soumises à une tutelle de l'État et disposent, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution<sup>6</sup>, d'une liberté d'administration et d'une autonomie financière et fiscale. Cette autonomie s'exerce dans les limites du respect d'un équilibre budgétaire «réel», défini par l'article L. 1612-4 du CGCT<sup>7</sup>.

Cette responsabilité financière des collectivités locales a pris une dimension euro-

(6) *Article 72 C* : «Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences».

*Article 72-2 C* : «les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine».

péenne avec la mise en place du pacte de stabilité et de croissance. En effet, le calcul du déficit public français prend en compte non seulement le solde budgétaire de l'État mais également celui des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales. Ces dernières ont donc un rôle à jouer dans la garantie de la soutenabilité des finances publiques.

Alors que de 1996 à 2003 les collectivités locales contribuaient à améliorer le solde public, la tendance s'est inversée en 2004 : elles ont creusé le déficit public global, limitant l'impact de l'effort d'assainissement réalisé par l'État. Cette dégradation est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient dans un contexte macro-économique pourtant favorable en 2004, et qu'elle n'est pas la conséquence des transferts de charges liés à la décentralisation, qui n'interviendront qu'à partir de 2005 et font l'objet d'une compensation financière intégrale.

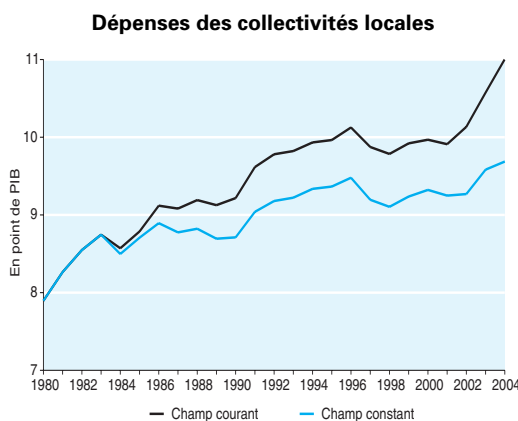
Il y a donc une relative urgence à compléter le chantier de la gouvernance des finances publiques par un volet spécifique sur les finances locales, afin de réconcilier le principe de libre administration des collectivités territoriales et l'objectif d'assainissement global des finances publiques.

(7) *Article L1612-4 du CGCT* : «Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre [...] et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, [...], fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice».

## Depuis la décentralisation, les dépenses des collectivités locales prennent un poids croissant dans les dépenses publiques

### ■ Des dépenses publiques locales dynamiques depuis 1980 et qui s'accroissent dans la période récente

Entre 1980 et 2004, les dépenses des collectivités locales ont enregistré un rythme de croissance annuelle (en volume) de 3,4%, contre 2,1% pour les dépenses de l'État sur la même période.



La croissance forte des dépenses locales n'a pas été uniforme depuis 25 ans. Un mouvement de balancier paraît caractériser l'évolution des dépenses : 1980-1991 (croissance élevée), 1992-1998 (assainissement des finances locales<sup>8</sup>), 1999-2004 (retour à une croissance élevée).

(8) Entre 1992 et 1998, le solde des administrations publiques locales est passé d'un déficit de 0,5 point de PIB à un excédent de 0,3 point.

% en volume	1980-1991	1992-1998	1999-2004	1980-2004
<b>Dépenses locales</b>	<b>+4,2</b>	<b>+1,9</b>	<b>+4,3</b>	<b>+3,4</b>
<i>Hors changement de périmètre</i>	<i>+3,6</i>	<i>+1,7</i>	<i>+3,3</i>	<i>+2,9</i>
Dont investissement	+3,7	-1,7	+5,4	+2,6
Dont masse salariale	+5,0	+3,4	+4,2	+4,2

C'est sur la première période (1980-1991) que le poids des dépenses locales dans le PIB a progressé le plus rapidement (+1,7 point de PIB), avec un rythme moyen annuel de progression de la dépense locale supérieur d'un point à celui des dépenses publiques dans leur ensemble (+4,2% en volume pour les dépenses locales contre +3,2% en volume pour l'ensemble de la dépense publique). Cette forte progression s'observe pour quasiment toutes les catégories de dépenses (fonctionnement, investissement, frais financiers), elle est la conséquence de transferts de compétences<sup>9</sup> de la première vague de décentralisation mais également d'un niveau d'endettement fort et de frais de fonctionnement très dynamiques.

La deuxième période (1992-1998) se caractérise par un ralentissement de la dépense locale. Entre 1992 et 1998, le rythme moyen annuel de progression des dépenses locales atteint 1,9% (en volume). Ce ralentissement est la conséquence de la moindre croissance des dépenses d'équipement et de la baisse des taux d'intérêt qui allègent la charge de la dette. Sur cette période, les dépenses des collectivités locales sont presque stables en points de PIB (+0,2 point de PIB).

Cette tendance à la stabilisation connaît une nette rupture à partir de 1999, avec un rythme annuel de progression de +4,3% en volume (contre +2,5% en volume pour l'ensemble des dépenses publiques), qui s'est traduit par une progression de 1,2 point de PIB des dépenses locales.

Trois facteurs expliquent cette nouvelle accélération de la dépense à partir de 1999.

(9) Formation professionnelle et apprentissage, aide sociale (crédits d'insertion des bénéficiaires du RMI) et dépenses d'équipement des collèges et lycées.

■ **La progression des dépenses locales s'explique largement par les choix opérés par les exécutifs locaux en matière d'investissement et de ressources humaines.**

À partir de 1999, les collectivités locales ont profité d'une santé financière restaurée et de taux d'intérêt bas pour relancer vigoureusement leurs investissements.

Après une période d'assainissement des comptes durant les années 90 (diminution de l'investissement de 0,5 point de PIB, diminution des frais financiers due à la baisse des taux d'intérêts), les collectivités territoriales ont vigoureusement relancé leur politique d'investissement (+0,4 point de PIB entre 1999 et 2004), en s'appuyant notamment sur le développement de l'intercommunalité.

Les dépenses d'équipement ont principalement porté sur des travaux publics en raison notamment du développement des transports urbains (tramways, couloirs de bus, pistes cyclables, réaménagement de la voirie), la construction de bâtiments publics ou de travaux de gros œuvre (réseaux d'assainissement...) et l'explosion des dépenses informatiques (+12,6% en moyenne annuelle).

La masse salariale publique locale, qui représente plus du quart des dépenses totales des collectivités locales, explique 40% de l'évolution totale des dépenses locales en point de PIB depuis 1980 (+1,3 point de PIB pour la masse salariale et +3,1 points de PIB pour les dépenses totales).

Cette évolution de la masse salariale est la conséquence de la progression constante des effectifs locaux, plus particulièrement dans les communes. À partir de 1999, les effectifs ont notamment progressé du fait de l'essor du mouvement intercommunal mais également en raison de l'instauration de la réduction du temps de travail dans l'ensemble des collectivités territoriales, qui explique à elle seule les 2/3 de l'augmentation des dépenses constatées en 2002 et 2003.

■ **Les transferts de compétences ont également accru le poids des dépenses locales dans le PIB, mais ne justifient qu'une part minime du dynamisme des dépenses locales**

En 20 ans, les collectivités locales ont par ailleurs hérité de nombreuses compétences auparavant du ressort de l'État. Ces transferts de compétences ont augmenté le poids des dépenses locales dans la dépense publique, plus particulièrement dans la période récente avec la mise en place de l'APA puis le transfert du RMI.

Cependant, si l'on neutralise les transferts de compétences en termes de formation professionnelle et d'apprentissage, d'aide sociale (crédits d'insertion des bénéficiaires du RMI, APA, versement de l'allocation du RMI), d'équipement des collèges et lycées et de régionalisation des TER, la progression annuelle moyenne des dépenses locales a été de 2,9% en volume (contre 3,4% à champ courant). Les transferts n'expliquent ainsi qu'un peu plus de 1/6<sup>ème</sup> de l'évolution annuelle des dépenses locales en volume.

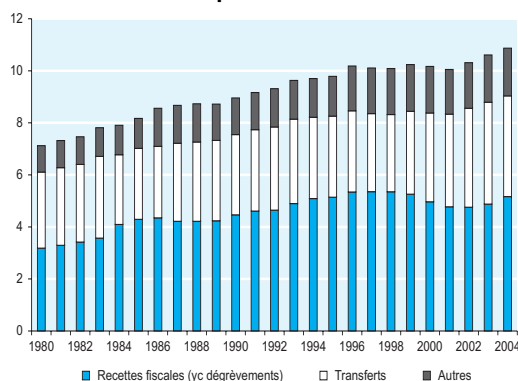
**Cette progression des dépenses n'occasionne pas d'apparition d'un déficit important ; elle pose néanmoins la question de l'évolution des ressources**

Le budget des collectivités locales est encadré par l'existence d'une règle d'or qui les oblige à financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres (fiscalité, transferts, produits d'exploitation et du domaine), et leur permet d'avoir recours à l'endettement uniquement pour financer les investissements<sup>10</sup>. Les collectivités locales ne peuvent donc pas emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionne-

ment, ni pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt.

Ne pouvant être payées par l'emprunt, une large partie des dépenses supplémentaires des collectivités territoriales sont financées par les deux autres types de ressources : les transferts de l'État et les ressources fiscales.

**Ressources des collectivités locales en point de PIB**



■ **Le système de dotation garantit aux collectivités des dotations prévisibles et croissantes**

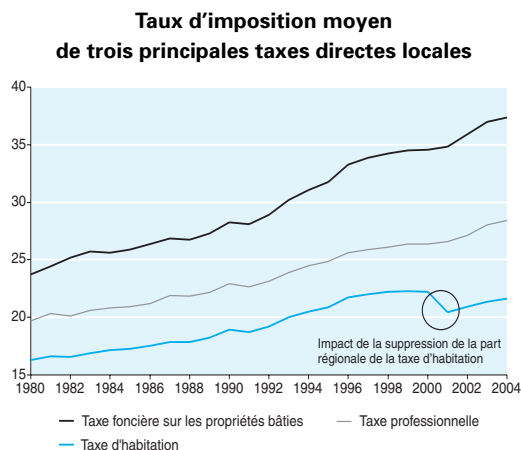
Une large partie des transferts versés par l'État aux collectivités locales (43,3 Mds€ en 2004 sur un effort total de l'État de 60,2 Mds€<sup>11</sup>) est encadrée par le contrat de croissance et de solidarité (instaurée en 1996 sous le nom de pacte de stabilité). Ce contrat prévoit l'existence d'une enveloppe normée indexée (sur la somme de l'indice prévisionnel des prix hors tabac plus 33% du taux d'évolution du PIB de l'année N-1), qui présente le double avantage de transférer aux collectivités des ressources prévisibles et croissantes. L'indexation actuelle de ces dotations est donc moins contraignante que la norme que s'est imposée l'État en matière d'évolution de la dépense publique, à savoir «0% d'évolution en volume».

(11) La différence correspond à des transferts hors enveloppe comme par exemple le fonds de compensation de la TVA ou les subventions en provenance des ministères.

(10) Cf. note supra.

■ **La fiscalité locale, qui est la variable d'ajustement utilisée par les collectivités pour boucler leurs budgets, pèse en grande partie sur le contribuable national**

Les collectivités locales, ne pouvant jouer sur le niveau des transferts pour augmenter leurs ressources, ont eu tendance à augmenter la pression fiscale, notamment en période de basse conjoncture.

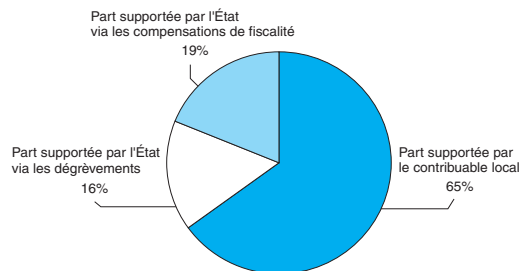


Indépendamment du débat sur le bon niveau de la dépense locale, l'augmentation du taux des impôts locaux pour ajuster les ressources locales au niveau des dépenses peut poser un certain nombre de problèmes :

- elle a un effet pro-cyclique lorsque les exécutifs locaux, en période de moindre croissance économique et donc de ralentissement des bases fiscales, décident de maintenir, voire d'augmenter les taux d'imposition ;
- elle rend moins lisibles les efforts du Gouvernement de faire baisser les prélèvements obligatoires globaux ;
- surtout, elle reporte une partie non négligeable du financement sur le contribuable national. En effet, une partie de l'impôt local est assumé par l'État : en 2003, 35% de la fiscalité directe locale (dégrèvements et compensations de fiscalité compris) est prise en charge par l'État. Le contribuable national est donc un contributeur important de la fiscalité locale et le contribuable local perd de la visibilité en termes de rapport «services publics locaux offerts/pression fiscale supportée». Comme la part du produit fiscal payé par le contribu-

ble local a tendance à diminuer, les conséquences de l'augmentation des taux d'imposition prise par un exécutif local ont tendance à se reporter de plus en plus sur le contribuable national.

**Répartition des différents contributeurs à la fiscalité directe locale (en 2003)**



**Comment peut-on envisager de clarifier davantage le rôle et les responsabilités des collectivités locales à l'égard des finances publiques de la nation ?**

Le développement d'outils de pilotage contraignants des dépenses locales n'est évidemment pas d'actualité : l'acte II de la décentralisation promu par le Gouvernement vise au contraire à renforcer l'autonomie de décision des collectivités locales dans le cadre de l'équilibre budgétaire déjà en place.

Dans certains pays étrangers (*cf. annexes*), les collectivités locales s'imposent elles-mêmes des règles d'autodiscipline (un plafond d'endettement par exemple aux États-Unis) et/ou une approbation à une majorité élargie pour avoir recours à l'emprunt. S'agissant du fonctionnement, les déficits en exécution ne sont parfois tolérés que dans la mesure où des réserves ont été préalablement constituées (États-Unis). Au Canada, outre la nécessité de corriger un déficit d'exécution par un surplus l'année suivante, des retenues de 20 à 40% du salaire des dirigeants locaux sont appliquées au Manitoba.

Sans aller jusqu'à envisager ce type de contraintes supplémentaires, une meilleure implication des collectivités locales dans la problématique de l'équilibre global des finances publiques peut être recherchée par l'information et la concertation.

■ **Plus d'informations pour les collectivités territoriales afin d'identifier leurs marges de manœuvre budgétaires et plus de transparence pour les citoyens afin d'apprécier les choix des exécutifs locaux (pression fiscale locale, efficacité des services publics locaux)**

- En premier lieu, il faut s'efforcer de donner aux collectivités les moyens de maîtriser l'évolution globale de leurs dépenses, en tenant compte des charges obligatoires qui leur incombent.

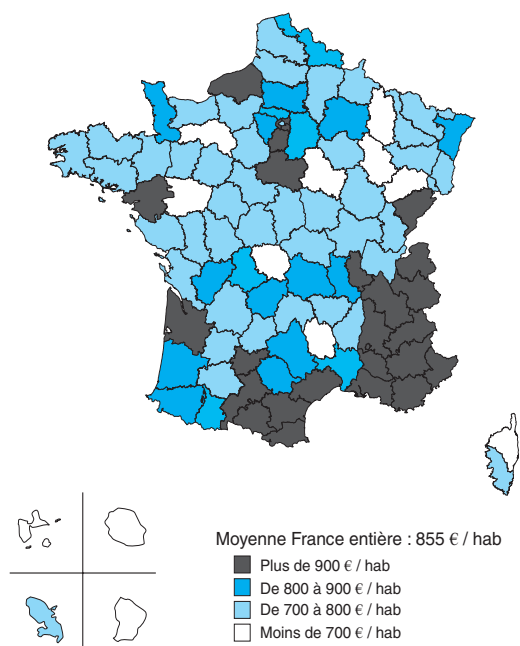
Le renforcement des outils à disposition des collectivités pour piloter leurs dépenses doit, à cet égard, également être privilégié. À titre d'exemple, concernant les dépenses de prestations sociales, des possibilités accrues de contrôle des conditions pour bénéficier de l'aide ont déjà été accordées aux départements concernant l'APA. Cette démarche pourrait être étendue à d'autres prestations,

afin de permettre aux collectivités qui le souhaitent de mieux maîtriser ces dépenses.

- Une clarification s'impose aussi sur les relations entre État et collectivités locales en matière de recettes. La part des dégrèvements, exonérations et compensations dans les ressources des collectivités locales est le fruit d'une sédimentation difficile à comprendre aujourd'hui *ex nihilo*. Une réflexion sur une remise à plat des remboursements et dégrèvements pourrait s'engager.

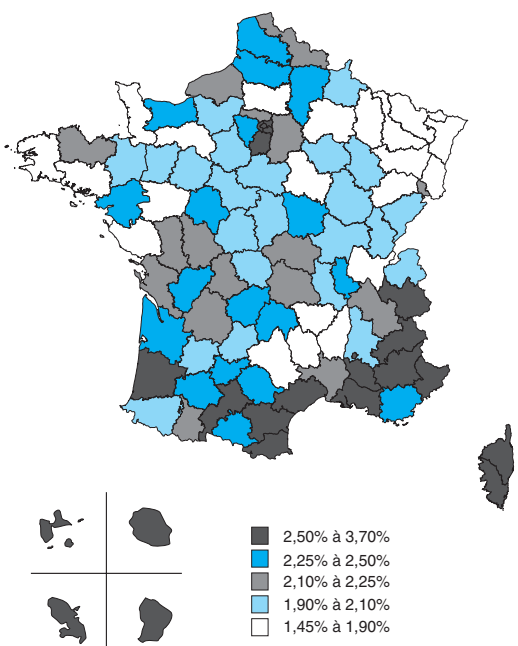
- Enfin, les citoyens doivent également bénéficier d'une meilleure information pour juger de la qualité de gestion au niveau local. S'agissant de la fiscalité, une meilleure diffusion des statistiques disponibles sur les disparités géographiques en matière de potentiel financier et de pression fiscale pourrait être recherchée (*cf. cartes*).

**Produit global des quatre taxes par habitant toutes collectivités locales confondues (2004)**



Source : DGCL.

**Effectifs fonction publique locale / population (2001)**



Source : Insee.

Dans l'esprit de ce qui a été engagé par la LOLF pour le budget de l'État, des indicateurs concernant la nature (prestations obligatoires incombant à la collectivité / prestations facultatives résultant du choix de l'exécutif local) et la qualité des services publics locaux pourraient être mis à l'étude, en étroite concertation avec les collectivités locales. L'objectif consisterait à diffuser des indicateurs simples, permettant *in fine* aux électeurs de comparer l'efficacité de leur collectivité locale à rendre ces services pour la fiscalité afférente.

■ **Plus de concertation et de dialogue sur les objectifs de finances locales : la création d'une conférence des finances publiques**

La concertation sur les objectifs des finances publiques locales pourrait prendre la forme d'un «pacte national de partage des responsabilités», selon les termes du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2004, permettant d'identifier les objectifs financiers assignés aux finances locales, ainsi que les moyens dont disposent les exécutifs locaux pour maîtriser leurs dépenses et leur fiscalité.

Les exemples étrangers peuvent servir de référence (*cf. annexes*). Ils se caractérisent par des degrés divers de contraintes, intimement liées à la nature institutionnelle des États :

– Dans les pays fédéraux, il n'y a en général pas de pacte de stabilité interne émanant de l'État fédéral, car ceci se heurterait au principe d'autonomie financière. En Allemagne, la définition d'un tel pacte de stabilité interne, qui cherchait notamment à définir la répartition entre État fédéral et *Länder* des sanctions européennes éventuelles, a ainsi récemment échoué. Cependant, dans tous les pays fédéraux, les États fédérés se sont généralement imposés leurs propres contraintes de nature constitutionnelle ou légale (aux États-Unis, tous les États sauf le Vermont ; au Canada, toutes les Provinces...).

– D'autres pays ont choisi d'imposer à tous les secteurs de l'administration publique, aux collectivités locales en particulier, des contraintes d'équilibre budgétaire. L'Espagne en est l'archétype : les contraintes découlant du pacte de stabilité européen sont déclinées entre les différents échelons de collectivités, en incluant les communautés autonomes. Décidées en concertation, ces contraintes ne sont pas vécues comme une atteinte à leur autonomie financière.

– Dans de nombreux cas, indépendamment de la nature institutionnelle des États (fédéraux ou non), la mise en place de réserves par les collectivités locales est exigée pour faire face aux aléas des années difficiles.

– De même, dans de nombreux cas, les États fédérés imposent l'équilibre budgétaire global aux niveaux inférieurs de collectivités locales (comtés, municipalités) et sont seuls autorisés à recourir à l'emprunt, dans des conditions en général claires vis-à-vis de leur électorat (par exemple, plafond d'endettement, soumis à référendum ou à un vote à la majorité renforcée des élus aux États-Unis).

Sans préjuger des modalités précises de la concertation avec les collectivités territoriales et des thèmes qui pourraient être abordés (évolution globale des dépenses, évolution de la masse salariale, mode et périodicité d'indexation des dotations, réforme de la fiscalité locale...), le Gouvernement pourrait également réunir les principaux acteurs des finances publiques (État, collectivités territoriales, régimes sociaux) dans une conférence des finances publiques, chaque automne. À cette occasion, les principales hypothèses retenues dans le schéma pluriannuel de finances publiques seraient présentées, afin de permettre à chaque acteur d'identifier les moyens à mettre en œuvre pour respecter les engagements européens de la France en terme de solde budgétaire et de dette.