

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Synthèse

Juin 2014

AVERTISSEMENT

Le présent document est destiné à faciliter la lecture du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction

SOMMAIRE

Introduction	5
La situation en 2013	7
Une comparaison avec les autres pays européens	9
La situation en 2014	13
Les perspectives pour 2015 à 2017	17
Des mesures structurelles d'économies à engager	23
La programmation des finances publiques	27
Annexes	31

INTRODUCTION

Le présent rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il vise à nourrir le débat du Parlement sur les orientations des finances publiques.

Le premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2013. La Cour examine les évolutions des dépenses, des recettes, du déficit et de la dette publics, puis, de manière plus détaillée, les comptes de l'État, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Le deuxième chapitre offre une comparaison de la situation des dépenses publiques de la France et des autres pays européens. Les différences entre les évolutions des dépenses publiques en France et en Allemagne y sont également analysées.

Dans le troisième chapitre, la Cour examine les risques entourant la réalisation des objectifs et prévisions pour 2014 de la loi de finances initiale, pour ce qui concerne l'État, de la loi de financement de la sécurité sociale, pour ce qui concerne celle-ci, et du programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques.

Le quatrième chapitre porte sur les perspectives pour 2015 à 2017. Après avoir examiné la trajectoire des finances publiques inscrite dans le programme de stabilité, la Cour précise comment sont estimées les économies (50 Md€) prévues par le Gouvernement et analyse les risques entourant la réalisation des objectifs et prévisions de dépenses, de recettes et de soldes du programme de stabilité.

Dans le cinquième chapitre, elle examine l'apport de la démarche de modernisation de l'action publique aux économies prévues et présente des pistes d'économies issues de ses propres travaux dans trois domaines essentiels pour la maîtrise des finances publiques : la masse salariale, les dépenses d'assurance maladie et les dépenses locales.

Dans le sixième chapitre, après une analyse rétrospective des prévisions de finances publiques au cours de ces dernières années, la Cour présente ses observations et recommandations sur le contenu des lois de programmation des finances publiques, notamment sur les objectifs et règles en matière de dépenses, dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi de programmation à l'automne 2014.



La situation en 2013

Une diminution du déficit moins rapide que prévu

Le déficit public a diminué en 2013 de 0,6 point pour atteindre 4,3 % du PIB, alors que la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de décembre 2012 prévoyait une réduction de 1,5 point pour revenir à 3,0 % du PIB. La maîtrise des dépenses publiques n'a pas compensé la faiblesse des recettes, hors mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires.

La progression des recettes publiques, à législation constante, a en effet été beaucoup plus faible qu'anticipé : d'une part, la reprise espérée de l'activité n'a pas eu lieu ; d'autre part, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB a été fortement surestimée dans la loi de programmation.

La croissance des dépenses publiques (2,0 % en valeur) a été moins forte que prévu dans la LPFP (2,7 %), en partie en raison de la baisse des charges d'intérêt et d'une inflation moins élevée qu'anticipé. Les normes de dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale ont été respectées.

Malgré un effort structurel considérable (1,5 point de PIB), tenant aux mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires, le déficit public structurel (3,1 % du PIB), s'il a diminué également, reste loin de la trajectoire de la loi de programmation (1,6 % du PIB prévu en 2013). Le Haut Conseil des finances publiques a constaté un « écart important » au sens de l'article 23 de la loi organique de 2012 par rapport à cette trajectoire.

La situation en 2013

La décomposition du déficit public (% du PIB)

	2012	2013	LPFP pour 2013
Solde public	- 4,9	- 4,3	- 3,0
Composante conjoncturelle	- 0,6	- 1,2	- 1,2
Composante ponctuelle et temporaire	- 0,1	0	- 0,2
Composante structurelle	- 4,2	- 3,1	- 1,6

Source : avis du Haut Conseil des finances publiques du 23 mai 2014

La dette a en conséquence continué à augmenter (de 3,1 points de PIB) pour atteindre 94,1 % du PIB à fin 2013.

les recettes fiscales ont en effet diminué de 4,6 Md€. Les normes de dépenses ont été respectées.

Des évolutions contrastées selon les catégories d'administrations publiques

Le déficit de **l'État** a diminué de près de 13 Md€ essentiellement grâce à l'augmentation de ses recettes fiscales. Celle-ci n'a résulté que des seules mesures nouvelles de hausse des impôts. À législation constante,

Le déficit des **administrations de sécurité sociale** ne se réduit quasiment plus depuis 2011 et reste à environ 0,6 % du PIB. Les objectifs de dépenses de l'assurance maladie et des régimes obligatoires ont été tenus, mais les recettes ont pâti de la faible croissance de l'activité et de l'emploi.

Capacité de financement des administrations sociales (en Md€)

En Md€	2010	2011	2012	2013
ASSO	- 23,5	- 13,2	- 12,9	- 12,5
dont CADES	5,2	11,8	12,0	12,5
dont FRR	2,9	- 1,1	- 1,7	- 1,5
dont ASSO hors CADES et FRR	- 31,6	- 23,8	- 23,3	- 23,4

Source : INSEE

Le déficit des **administrations publiques locales** s'est creusé, de 0,2 à 0,4 point de PIB, en raison d'une forte augmentation des dépenses d'investissement, mais aussi d'un rythme de croissance encore soutenu

des dépenses de fonctionnement, notamment de la masse salariale. Le gel des dotations de l'État n'a guère pesé sur la dynamique de la dépense locale.

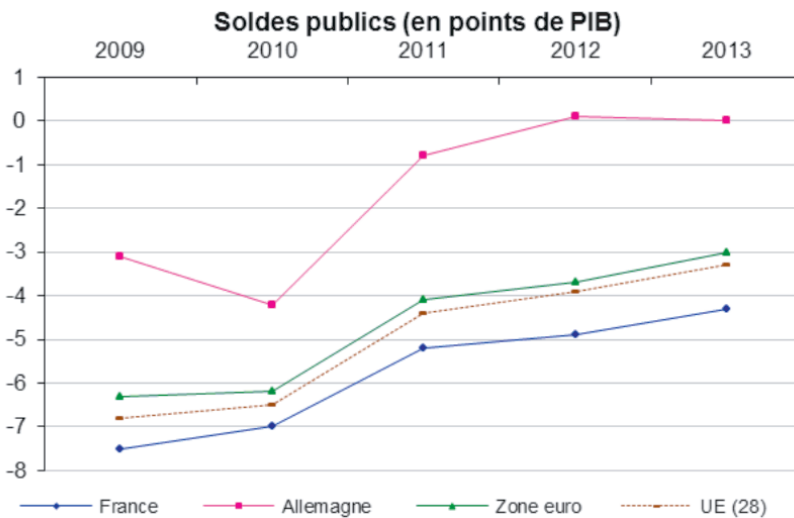


Une comparaison avec les autres pays européens

Une situation qui reste plus dégradée que dans les autres pays

Malgré une croissance économique plus faible, les pays de la zone euro et de l'Union européenne ont, en moyenne, réduit leur déficit dans des proportions semblables à la France.

Celle-ci continue encore à présenter une situation plus dégradée : son déficit effectif (4,3 % du PIB) excède sensiblement la moyenne des pays de la zone euro (3,0 %) et de l'Union européenne (3,3 %) ; il en va de même pour le déficit structurel (3,1 % du PIB contre respectivement 1,3 % et 1,8 %).

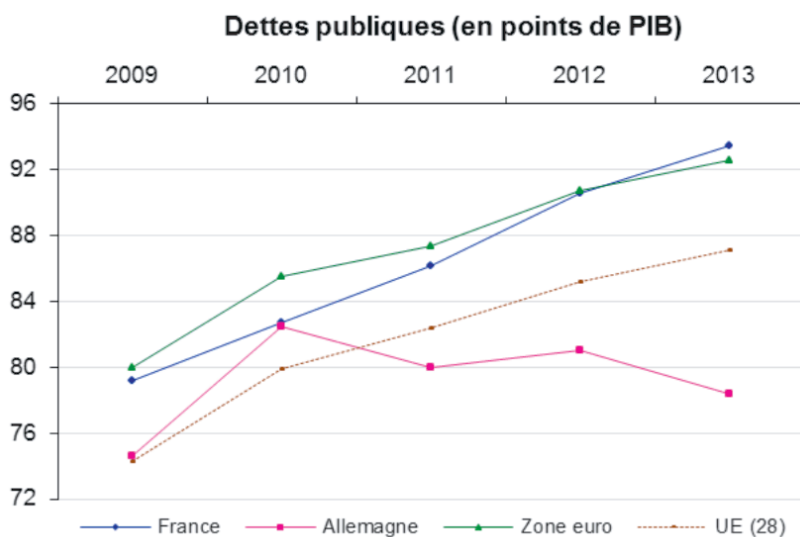


Source : Eurostat

La dette publique de la France a augmenté un peu plus que les moyennes des dettes des pays de la zone euro et de l'Union européenne et, pour la première fois, s'est trouvée, fin 2013, au-

dessus de ces deux moyennes. La dette publique allemande a diminué de 2,6 points de PIB en 2013 alors qu'elle a augmenté de 3,2 points en France.

Une comparaison avec les autres pays européens

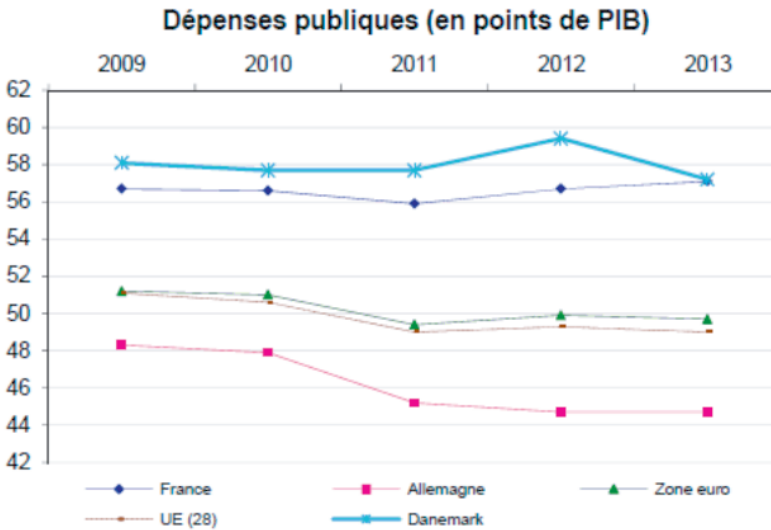


Source : Commission européenne

La croissance des dépenses publiques, comme celle des recettes, a été plus forte en France que dans l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne. Les dépenses publiques, rap-

portées au PIB, ont augmenté de 0,5 point en France alors qu'elles ont diminué de 0,1 point dans la zone euro et de 0,3 point dans l'Union.

Une comparaison avec les autres pays européens



Source : Commission européenne

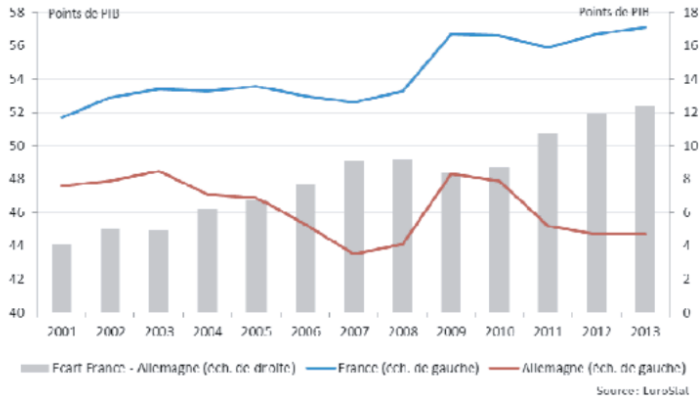
En Allemagne : des dépenses de fonctionnement courant et de prestations sociales mieux maîtrisées

De nombreux pays ont démontré par le passé qu'il était possible de réduire le déficit public en réduisant les dépenses. En particulier, l'Allemagne, qui est proche de la France en termes de taille, de population et de structure

de ses dépenses publiques (cf. graphiques en annexe), a réduit fortement ses dépenses publiques au milieu des années 2000 : entre 2001 et 2013, les dépenses publiques ont progressé de 5,4 points de PIB en France alors que, dans le même temps, elles diminuaient de 2,9 points en Allemagne.

Une comparaison avec les autres pays européens

Évolution des dépenses publiques en France, en Allemagne depuis 2001

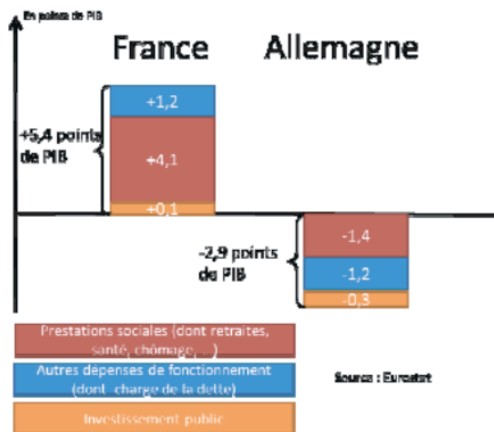


Source : Eurostat, comptes nationaux par nature, base 2005 SEC 1995

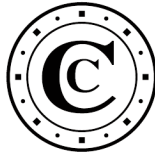
L'augmentation de la dépense publique en France, par rapport à l'Allemagne, tient surtout aux prestations sociales et aux autres dépenses de fonctionnement, et non aux

dépenses d'investissement. Elle est essentiellement imputable aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités locales.

Variation des dépenses publiques par nature de la France et de l'Allemagne entre 2001 et 2013



Source : Eurostat, comptes nationaux par nature, base 2005 SEC 1995, calcul Cour des comptes



La situation en 2014

Les prévisions de croissance économique et d'évolution des recettes et dépenses publiques sur lesquelles s'appuient la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ont été révisées dans le programme de stabilité de mai 2014.

Selon les prévisions du programme de stabilité, le déficit budgétaire serait de 84,3 Md€ en 2014, contre 82,6 Md€ en loi de finances initiale. Le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse serait de 13,4 Md€, contre 13,0 Md€ dans la loi de financement de la sécurité sociale. Le déficit des administrations publiques ressort à 3,8 % du PIB dans le programme de stabilité, contre 3,6 % du PIB dans l'article liminaire de la loi de finances initiale pour 2014 et 2,2 % dans la loi de programmation.

Un risque à la baisse sur les recettes publiques

Le programme de stabilité repose sur une croissance du PIB de 1,0 % en 2014. Dans son avis du 5 juin 2014, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que, sans être hors d'at-

teinte, cette prévision paraît désormais élevée. Il existe donc un risque à la baisse sur les prévisions de recettes publiques du programme de stabilité tenant aux hypothèses macroéconomiques.

Le programme de stabilité tient compte des pertes de recettes enregistrées en 2013 et a corrigé à la baisse l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB⁽¹⁾ par rapport à celle qui était associée au projet de loi de finances initiale. Il prévoit ainsi un rendement des prélèvements obligatoires inférieur de 10 Md€ à celui prévu en septembre dernier.

Malgré cette correction, il subsiste, en plus du risque tenant aux hypothèses économiques, un risque à la baisse de 2 à 3 Md€ sur la prévision d'élasticité des prélèvements obligatoires qui porte, principalement, sur le produit des impôts sur le revenu et sur les sociétés et, secondairement, sur le chiffrage des mesures nouvelles.

Les prévisions qui seront faites à partir de juillet par l'administration reposeront sur des informations plus précises permettant de mieux apprécier ce risque.

(1) C'est-à-dire le rapport entre la croissance des prélèvements obligatoires et la croissance du PIB en valeur.

La situation en 2014

Les dépenses de l'État sous de fortes contraintes

Les risques de dépassement des crédits sur le champ de la norme en valeur associée à la LFI pour 2014, compris entre 1 et 3 Md€, sont un peu plus importants que ces deux dernières années. En fin de gestion, lorsqu'ils seront mieux identifiés, les dépassements devraient pouvoir être compensés par des annulations de crédits mis en réserve sur les autres missions. En 2013, ces annulations ont atteint 3,2 Md€.

Au-delà de ces mouvements qui ne modifieront pas le montant total des dépenses sur le périmètre de la norme en valeur, le programme de stabilité prévoit des annulations de crédits à hauteur de 1,6 Md€ sur ce même périmètre, qui devraient être détaillées dans le projet de loi de finances rectificative présenté en conseil des ministres la veille de l'adoption de ce rapport et que la Cour n'a pu examiner.

Les annulations devraient ramener le plafond des crédits dans le champ de la norme en valeur de 278,4 Md€ à 276,8 Md€. L'objectif de dépenses visé étant plus strict, les redéploiements de crédits nécessaires en fin de gestion pour compenser les dépassements sur certaines missions seront plus difficiles.

Le programme de stabilité prévoit aussi une réduction de 1,8 Md€ des charges d'intérêt et des dépenses de pensions, par rapport à la loi de finances initiale, pour tenir compte de

la baisse des taux et de l'inflation ainsi que de l'absence de revalorisation des retraites en octobre.

Au total, une baisse de 3,4 Md€ des dépenses de l'État sur le champ de la norme en volume, par rapport à la loi de finances initiale, est inscrite dans le programme de stabilité et devrait se retrouver dans le projet de loi de finances rectificative.

Un risque modéré de dépassement sur les dépenses publiques

Même s'ils ne laissent aucune marge de sécurité pour des dépenses imprévues, les nouveaux objectifs de dépenses de l'État peuvent et doivent être atteints.

Sous réserve que les mesures annoncées aient les effets escomptés, les nouvelles prévisions de dépenses des administrations de sécurité sociale (hors Unédic), qui ont été revues à la baisse par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale, peuvent être réalisées, mais une stricte vigilance reste requise. Les dépenses de l'Unédic inscrites dans le programme de stabilité pourraient, en revanche, être dépassées.

Bien qu'elles aient été révisées à la hausse depuis septembre dernier, les prévisions de croissance des dépenses des administrations publiques locales du programme de stabilité paraissent encore sous-estimées, notamment la masse salariale et les prestations sociales.

Il subsiste enfin une incertitude, difficilement mesurable avec les informations disponibles, sur les dépenses des organismes divers d'administration centrale.

Au total, dans la limite des informations disponibles, la prévision de croissance des dépenses publiques inscrite dans le programme de stabilité pour

2014 (1,4 % en valeur) pourrait être légèrement dépassée.

Un déficit budgétaire de l'État plus élevé que prévu

Pour l'État, le principal risque, de 2 à 3 Md€ si la prévision de croissance du Gouvernement est retenue, porte sur les recettes fiscales nettes.

La LFI, le programme de stabilité et les risques qui subsistent

	LFI	Programme de stabilité	Écart PS/LFI	Risque
Recettes fiscales nettes	284,4	279,2	- 5,2	- 2/- 3
Dépenses norme valeur	278,4	276,8	- 1,6	0
Charges intérêts et pensions	103,2	101,4	- 1,8	0
Déficit budgétaire	82,6	84,3	+ 1,7	+ 2/+ 3

Source : Cour des comptes ; risques hors hypothèses macroéconomiques ; le projet de loi de finances rectificative diffère légèrement du programme de stabilité.

Un risque global de dépassement du déficit des administrations publiques

Le déficit des administrations publiques pourrait être proche de 4,0 % du PIB en 2014, voire légèrement supérieur si la prévision de croissance du Gouvernement ne se réalisait pas.

Le déficit structurel pourrait être supérieur de 0,2 point de PIB à la dernière prévision du Gouvernement.

Enfin, même si les objectifs de déficit du programme de stabilité sont atteints, la dette publique dépassera 2 000 Md€ à la fin de 2014.



Les perspectives pour 2015 à 2017

Un décalage des objectifs dans le temps

Les déficits publics prévus dans le programme de stabilité sont un peu plus élevés que ceux inscrits dans la loi de

programmation et dans le rapport économique, social et financier (RESF) de septembre 2013. L'équilibre structurel des comptes publics, prévu en 2016 dans la loi de programmation et le RESF, est reporté à 2017 (à 0,25 point de PIB près).

Les finances publiques dans le programme de stabilité

	2014	2015	2016	2017
Solde public	- 3,8	- 3,0	- 2,2	- 1,3
Solde structurel	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- 0,25
Effort structurel	0,8	0,8	0,4	0,4
Croissance des dépenses en volume	0,3	- 0,3	0,3	0,2
Taux des prélèvements obligatoires	45,9	45,6	45,4	45,3
Dette publique	95,6	95,6	94,5	91,9

Source : programme de stabilité ; en % du PIB pour tous les indicateurs sauf la croissance des dépenses (% des dépenses)

La loi organique ne fixe pas d'échéance pour atteindre l'équilibre structurel, en renvoyant pour cela à la loi de programmation. Cette nouvelle

trajectoire devra être validée par le Conseil de l'Union européenne et, le cas échéant, inscrite dans une nouvelle loi de programmation.

Les perspectives pour 2015 à 2017

Une baisse des prélèvements obligatoires limitée à 14 Md€

Le pacte de responsabilité et de solidarité et la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représentent un allègement de 35 Md€ des prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017.

Cependant, le programme de stabilité prévoit parallèlement une augmentation d'autres prélèvements pour un montant de 21 Md€, si bien que l'impact net à la baisse des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires serait de 14 Md€ sur les trois ans.

L'impact total des mesures nouvelles sur le montant des prélèvements obligatoires (en Md€)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- 10	- 2	- 7	18	22	29	1	- 6	- 5	- 3

Source : Cour des comptes d'après les rapports annexés aux projets de loi de finances et le programme de stabilité ; hors impact des mesures de relance de 2009-2010 et des contentieux communautaires.

La croissance du PIB en valeur prévue dans le programme de stabilité sur la période 2015-2017 entraînerait une augmentation des recettes à législation constante de 125 Md€, avec l'élasticité unitaire retenue. Malgré la baisse de 14 Md€ des prélèvements obligatoires induite par les mesures nouvelles, les recettes publiques augmenteraient donc de 111 Md€ sur la période.

Une augmentation des dépenses inférieure de 8 Md€ aux prévisions de l'automne 2013

L'amélioration du solde public de 2014 à 2017 est quasiment identique dans le programme de stabilité et dans le RESF de septembre dernier (+ 49 Md€). Le programme de stabilité prévoit pourtant une baisse des prélèvements obligatoires de 14 Md€ alors que le RESF de septembre 2013 prévoyait une réduction de seulement 6 Md€.

Les perspectives pour 2015 à 2017

Le programme de stabilité de mai 2014 et les révisions depuis le rapport économique, social et financier de septembre 2013 (Md€)

Administrations publiques		2014	2017	Variation de 2014 à 2017
Solde	RESF	- 76	- 27	+ 49
	PS	- 80	- 30	+ 49
Recettes	RESF	1 124	1 243	+ 119
	PS	1 114	1 225	+ 111
Dépenses	RESF	1 200	1 270	+ 70
	PS	1 193	1 255	+ 62

Source : Cour des comptes ; RESF désigne le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2014 ; PS désigne le programme de stabilité de mai 2014

Cette perte de recettes de 8 Md€ dans le programme de stabilité, par rapport à la prévision du RESF, est compensée par une progression des dépenses en valeur qui est inférieure de 8 Md€ : pour réduire le déficit d'un même montant, malgré une baisse des recettes de 8 Md€, l'augmentation des dépenses publiques de 2014 à 2017 est en effet ramenée de 70 à 62 Md€.

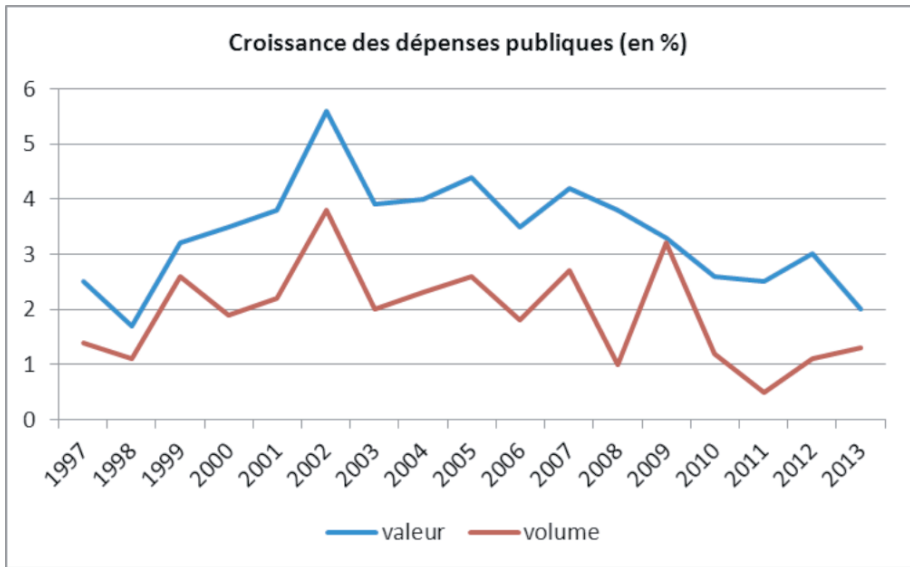
La croissance tendancielle des dépenses : des estimations fragiles et à expliciter

Selon une pratique ancienne, les économies sont mesurées par rapport à la croissance tendancielle, c'est-à-dire à politique constante, des dépenses. L'estimation de celle-ci repose sur des méthodes et conventions diverses et fragiles qui consistent souvent à retenir la croissance moyenne annuelle des dépenses sur une période de référence conventionnelle. Il n'y a pas encore d'harmonisation de ces méthodes et conventions au niveau européen.

La croissance tendancielle des dépenses publiques retenue par le Gouvernement et, *a fortiori*, les conventions et méthodes qui permettent de l'estimer, ne sont indiquées ni dans le RESF de septembre 2013, ni dans le programme de stabilité de mai 2014. Pourtant, la croissance tendancielle a été implicitement revue à la baisse de 8 Md€ dans le programme de stabilité, le montant des économies prévues (50 Md€) n'ayant pas varié par rapport à l'automne dernier alors que l'objectif de croissance des dépenses publiques a été revu à la baisse de 8 Md€.

Il est normal que la croissance tendancielle des dépenses publiques soit révisée périodiquement pour tenir compte du ralentissement de leur croissance effective depuis le début des années 2000. Les conventions et méthodes utilisées pour l'estimer et mesurer les économies nécessaires devraient néanmoins être explicitées et rendues publiques.

Les perspectives pour 2015 à 2017



Source : Cour ces comptes d'après données INSEE ; hors relance pour les années 2009 à 2011

Des risques sur les prévisions de dépenses

Le programme de stabilité prévoit une croissance des dépenses publiques de 0,1 % en volume et 1,8 % en valeur en

moyenne sur les années 2015 à 2017 (la prévision d'inflation étant de 1,7 % par an). Compte-tenu de la croissance tendancielle des dépenses retenue, les économies nécessaires s'élèvent à 50 Md€.

Les économies prévues dans le programme de stabilité (en Md€)

Etat et opérateurs	18,0
Collectivités locales	11,0
Assurance-maladie	10,0
Réformes déjà mises en œuvre dans le champ social	2,9
Non revalorisation de certaines prestations sociales	2,0
Nouvelle réforme des retraites complémentaires	2,0
Réforme de l'indemnisation du chômage	2,0
Nouvelle réforme politique familiale	0,8
Amélioration de la gestion des organismes de protection sociale	1,2
Total	50

Source : programme de stabilité

Les perspectives pour 2015 à 2017

Une partie de ces économies est déjà acquise (réforme de 2013 des régimes de retraite complémentaires, gel du point d'indice de la fonction publique notamment) et d'autres se situent dans la prolongation d'efforts déjà réalisés (par exemple pour ramener la croissance de l'ONDAM à 2,4 %, moyenne des quatre dernières années).

Les économies supplémentaires, qui représentent environ 30 Md€, sont encore peu documentées et certaines sont incertaines car elles devront être réalisées par des administrations publiques dont l'État ne maîtrise pas les dépenses : les régimes complémentaires d'assurance vieillesse, l'Unédic et, surtout, les collectivités territoriales à hauteur de 11 Md€.

Le programme de stabilité suppose ainsi que chaque baisse de 1 € des dotations de l'État entraînera immédiatement une économie de 1 € sur les dépenses des collectivités locales. Or ces dernières peuvent compenser en partie la baisse de leurs dotations par une hausse des taux des impôts locaux ou un accroissement de leur endettement, ce qu'aucune règle budgétaire n'empêche actuellement.

Des risques sur les prévisions de recettes

Le Haut Conseil des finances publiques a considéré que l'hypothèse du Gouvernement d'une croissance de 1,7 % en 2015 n'était pas hors d'at-

teinte, mais reposait sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables. Il a aussi jugé optimiste le scénario macroéconomique pour 2016-2017. Si les prévisions du Gouvernement s'avéraient surestimées, les recettes publiques seraient plus faibles qu'anticipé.

Des risques sur les prévisions de déficit

Les déficits prévus dans le programme de stabilité pour les années 2015 à 2017 reposent sur l'hypothèse du respect des objectifs pour 2014. Tout écart défavorable sur les résultats de 2014 par rapport à ces objectifs risque de se reporter sur ceux des années suivantes.

Au-delà de cet aléa tenant à l'année 2014 et des risques pesant sur les prévisions de croissance économique et de rendement des prélèvements obligatoires, des risques spécifiques pèsent sur la prévision de déficit public pour 2015 (3,0 % du PIB). En effet, les objectifs d'économies pour 2015 sont très ambitieux et les économies identifiées à ce jour dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) ne sont pas à la hauteur de cet enjeu.

Les perspectives pour 2015 à 2017

Les économies réalisées (2013) et à réaliser (2014 à 2016), en Md€

2013	2014	2015	2016	2017
3	15	21	14	15

Source : programme de stabilité

La réduction des déficits, effectif et structurel, en 2016 et en 2017 présente *a priori* moins de difficultés mais elle suppose de maintenir dans la durée un effort très significatif. Une croissance des dépenses publiques limitée à 0,3 % en volume en moyenne sur deux ans (2016 et 2017) serait inédite.

Le programme de stabilité prévoit une stabilisation de la dette publique, à 95,6 % du PIB entre fin 2014 et fin 2015 puis sa décline jusqu'à 91,9 % du PIB fin 2017. Il est néanmoins probable que l'endettement public, rapporté au PIB, continue à augmenter au moins jusqu'à la fin de 2015.



Des mesures structurelles d'économies à engager

La Cour a examiné l'impact budgétaire de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) et présente ses réflexions sur trois catégories de dépenses dont la maîtrise lui semble plus particulièrement importante dans les années à venir : la masse salariale publique, les dépenses d'assurance-maladie et les dépenses des collectivités territoriales.

L'impact budgétaire de la MAP

L'orientation initiale de la MAP, contrastant avec celle de la révision générale des politiques publiques (RGPP), avait placé au second rang l'objectif de recherche d'économies, centrant en priorité son approche sur l'évaluation qualitative des politiques publiques.

Le troisième comité interministériel de la MAP (CIMAP), du 17 juillet 2013 et, plus encore, celui du 18 décembre 2013, marquent une évolution notable vers la fixation d'objectifs chiffrés d'économie, dont certains ont été repris dans le programme de stabilité pour 2014-2017. Pour autant, le potentiel d'économies attendu des 185 mesures décidées au cours des

quatre premiers CIMAP reste très en deçà de l'objectif de 50 Md€ d'économies : seuls 5 à 7 Md€ d'économies, résultant des évaluations de politiques publiques et de mesures de modernisation de la gestion publique, ont été annoncées lors du CIMAP du 18 décembre 2013, sans, de plus, que des mesures documentées et un calendrier précis aient été présentés.

La masse salariale

Représentant 23 % des dépenses publiques, la masse salariale est un enjeu central pour la maîtrise des finances publiques.

Pour ce qui concerne l'État, sa croissance tendancielle historique, sur la base des évolutions observées de 2002 à 2012, s'élève à 1 400 M€ par an. Si la politique mise en œuvre à partir de 2013 (stabilité globale des effectifs, poursuite du gel du point d'indice et réduction de l'enveloppe des mesures catégorielles) est maintenue, elle augmentera encore d'environ 750 M€ par an, ce qui est bien supérieur à l'objectif du budget triennal 2013-2015 (250 M€ par an).

Des mesures structurelles d'économies à engager

Évolution tendancielle de la masse salariale de l'État

<i>en M€</i>	Evolution tendancielle « historique »	Evolution à politique 2013 inchangée
Schéma d'emplois	0	0
Mesures générales	650	150
Mesures catégorielles	500	300
GVT solde	150	300
Mesures « diverses »	100	0
Total	1400	750

Source : programme de stabilité

Les dépenses de personnel des administrations publiques locales et de sécurité sociale ont augmenté respectivement de 2,8 % et 1,2 % par an en volume ces dix dernières années, quand celles des administrations centrales reculaient de 0,1 %. Les transferts de compétence de l'État aux collectivités locales n'expliquent qu'une part minoritaire de l'écart. Les administrations publiques locales et sociales doivent donc accroître sensiblement leurs efforts de maîtrise de la masse salariale.

Les mesures utilisées dans la période récente risquent d'être insuffisantes pour atteindre les objectifs de ralentissement des dépenses du programme de stabilité. Le gel du point d'indice est nécessaire pour atteindre les objectifs du programme de stabilité, notamment parce qu'il concerne toutes les administrations publiques, mais son rendement décroît sous l'effet de la garantie individuelle du pouvoir d'achat et des mesures en faveur des bas salaires. L'enveloppe des mesures catégorielles de l'État peut difficilement être plus réduite.

Par ailleurs, la rénovation des grilles salariales est nécessaire mais son impact budgétaire est incertain.

D'autres leviers, non utilisés à ce jour, pourraient être mobilisés pour modérer l'évolution de la masse salariale. Les rémunérations accessoires et régimes indemnitaires sont nombreux, souvent hérités du passé et devenus inadaptés. Ils constituent un levier utilisable.

Ces mesures salariales ne suffiront probablement pas à respecter durablement les objectifs ambitieux du programme de stabilité. Par ailleurs, pour conserver une fonction publique attractive, il est utile de préserver des marges de manœuvre salariales.

Dans ce contexte, la baisse des effectifs, en complément des efforts sur les rémunérations, constitue un levier porteur d'économies importantes.

Ainsi pour l'État et ses opérateurs, le gel des effectifs des ministères jugés prioritaires et la poursuite de la baisse dans les autres, permettrait de déga-

Des mesures structurelles d'économies à engager

ger une économie annuelle de 450 M€. Si l'on ajoutait à cet effort le non remplacement d'un départ à la retraite sur trois dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'économie annuelle serait majorée de 400 M€.

Une hausse de la durée effective du travail dans les administrations pourrait permettre de diminuer les effectifs sans réduire la quantité et la qualité des services publics rendus. Son impact est cependant très difficile à mesurer car les régimes de temps de travail sont très hétérogènes entre administrations et les données statistiques sur le temps de travail sont rares et peu fiables. Le bilan du passage à 35 heures dans les trois fonctions publiques n'a d'ailleurs jamais été établi.

Il est donc nécessaire d'établir un état des lieux de la durée du travail dans les trois fonctions publiques, en dressant un bilan complet de la durée réelle et de l'impact de son alignement sur la durée légale. La faisabilité et les conséquences d'une hausse éventuelle de la durée légale pourraient également être examinées.

Les dépenses des collectivités locales

Le programme de stabilité accentue la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics en prévoyant une baisse des concours financiers de l'État de 11 Md€ d'ici 2017, soit 3,7 Md€ par an à compter de 2015. Elle devrait les

conduire à rechercher des pistes d'économies alors que leurs charges de fonctionnement augmentent tendanciellement de près de 3 % par an. La hausse tendancielle des dépenses de personnel pourrait être freinée par le ralentissement des recrutements ainsi qu'une révision des règles de gestion souvent généreuses en ce qui concerne les avancements, la durée du travail et les régimes indemnitaires.

Des économies sont possibles sur les achats de biens et services au moyen d'une politique d'achats plus efficiente et notamment mieux coordonnée entre les intercommunalités et leurs communes-membres. Les autres charges de gestion courante présentent aussi des marges d'économies, par exemple sur les indemnités et frais de missions. Les régions peuvent également réaliser des économies sur la consistance de l'offre de transports régionaux de voyageurs et la politique tarifaire régionale.

La contraction de l'investissement local pourrait prendre diverses formes : étalement sur des durées plus longues, limitation aux seuls travaux de maintenance du patrimoine.

Une plus grande sélectivité des investissements, nécessaire en elle-même, pourrait de plus avoir un impact modérateur sur les dépenses de fonctionnement dont la réalisation d'équipements nouveaux est un des moteurs.

Des mesures structurelles d'économies à engager

Les dépenses d'assurance maladie

Le programme de stabilité prévoit de limiter à partir de 2015 la progression de l'ONDAM à + 2 % en moyenne par an, ce qui conduit à un effort d'économies d'environ 3,3 Md€ par an par rapport à une évolution tendancielle des dépenses de + 3,8 % selon le Gouvernement.

Il apparaît indispensable et possible de mobiliser les gisements d'économies considérables que recèle le système de santé, sans compromettre l'égalité d'accès aux soins ni leur qualité. Les comparaisons internationales montrent que l'assurance maladie paye souvent très cher des services ou produits que d'autres pays se procurent à coûts moindres.

Le premier point d'appui des réorganisations dans le système de soins devrait être les établissements de santé, dont les dépenses représentent à elles seules 44 % de l'ONDAM. La Cour a illustré en particulier l'enjeu majeur que représente l'accélération du développement de la chirurgie ambulatoire. Considérée à l'étranger comme la pratique de référence, pouvant y représenter jusqu'à près 80 % du total de l'activité chirurgicale, elle connaît en France un retard persistant et important. Son potentiel d'économies n'est pas exploité.

La consommation française de médicaments, bien qu'elle ait nettement ralenti, est encore de 22 % supérieure

en volume à celle observée par les pays voisins. Si la part de marché des médicaments génériques en volume était du même ordre qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, l'assurance maladie pourrait économiser de 2 à 5 Md€ en remboursement de médicaments, tout en préservant la qualité des soins.

Sur les dépenses d'analyses médicales, qui s'élèvent à 6 Md€ pour l'assurance maladie, la Cour a également mis en évidence un potentiel très important d'économies après avoir constaté une action insuffisante sur les tarifs et sur le volume de ces actes. S'agissant des dépenses de transports de patients à la charge de l'assurance maladie (3,5 Md€), qui augmentent à un rythme plus soutenu que les autres postes, elle a illustré qu'une partie très notable pourrait être évitée sans fragiliser l'accès aux soins. Elle a noté à plusieurs reprises la complexité des modalités de calcul des indemnités journalières qui pourraient être revues.

La Cour a enfin souligné la nécessité de systématiser l'effort en matière de productivité des organismes de sécurité sociale. La seule généralisation de la feuille de soins électronique permettrait un gain de 4 000 emplois, soit une économie de l'ordre de 200 M€. Elle a invité aussi à réexaminer les rigidités dans la gestion des ressources humaines et à développer plus fermement la mutualisation des activités entre caisses.



La programmation des finances publiques

Les écarts entre prévisions et réalisation

Lors de la préparation des lois de finances des années 2003 à 2013, hors 2009, le solde des administrations

publiques a été surestimé de 4 Md€ en moyenne. Cette moyenne masque des écarts annuels beaucoup plus importants en valeur absolue (10 Md€ en moyenne) qui se compensent en partie.

Les écarts sur l'évolution du solde, des recettes et des dépenses

Md€	2003	2004	2005	2006	2007
Ecart sur l'évolution du solde	-13	1	0	8	-11
Dont croissance des recettes	-5	12	10	10	-2
Dont croissance des dépenses	8	12	11	1	10
	2008	2010	2011	2012	2013
Ecart sur l'évolution du solde	-13	14	5	-17	-18
Dont croissance des recettes	-5	12	6	-13	-24
Dont croissance des dépenses	8	-2	1	5	-7

Source : Cour des comptes ; L'écart sur l'évolution du solde est égal à la différence entre les écarts sur la croissance des recettes et sur la croissance des dépenses, ce qui n'apparaît pas certaines années à cause des arrondis

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires a été surestimée en moyenne de 4 Md€ par an, ce qui a conduit à adopter en cours d'exécution des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires dont le montant a été en moyenne presque aussi important (3 Md€)⁽²⁾.

La croissance spontanée a été surestimée à six reprises (de 11 Md€ en moyenne), plutôt dans les périodes

où la croissance était ralentie ou en baisse (2003, 2008-2009 et 2012-2013), et sous-estimée à quatre reprises, pour des montants de plus faible ampleur (7 Md€ en moyenne), plutôt dans les périodes où l'activité économique était porteuse (2004 à 2007 et 2010).

(2) Si les prélèvements ont ainsi été au total surestimés de 1 Md€ par an, les recettes autres que les prélèvements obligatoires ont été sous-estimés, à l'inverse, de 1 Md€.

La programmation des finances publiques

L'écart moyen de 4 Md€ sur la croissance spontanée des prélèvements obligatoires peut être décomposé en un écart dû à la croissance du PIB et un écart dû à l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB. Les prévisions de croissance du PIB ont conduit

à surestimer la croissance spontanée des prélèvements en moyenne de 5 Md€ par an, ce qui a été en partie compensé par un écart favorable, mais limité, sur l'élasticité des prélèvements au PIB (1 Md€).

Les écarts sur la croissance spontanée des prélèvements

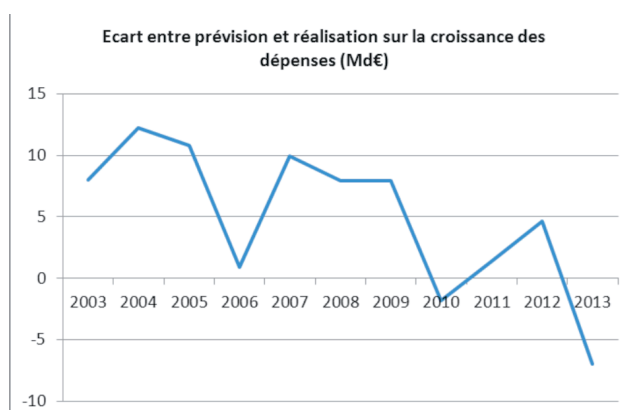
Md€	2003	2004	2005	2006	2007
Ecart sur la croissance spontanée	-12	11	-3	7	2
Ecart sur la croissance du PIB	-13	4	-9	5	5
Ecart sur l'élasticité	1	7	6	2	-2
	2008	2010	2011	2012	2013
Ecart sur la croissance spontanée	-10	9	-1	-19	-19
Ecart sur la croissance du PIB	-10	2	-5	-18	-11
Ecart sur l'élasticité	0	6	4	-1	-8

Source : Cour des comptes ; du fait des arrondis, l'écart sur la croissance spontanée des prélèvements ne correspond pas toujours à la somme des écarts sur la croissance du PIB et sur l'élasticité

L'augmentation des dépenses publiques en valeur a été sous-estimée en moyenne de 5 Md€ par an, ce qui correspond à l'essentiel de l'écart sur l'évolution du solde, mais cet écart sur les prévisions de dépenses décroît

nettement au cours du temps, sous l'effet notamment d'un durcissement et d'une extension du champ des règles budgétaires d'encadrement des dépenses.

La programmation des finances publiques



Source : Cour des comptes d'après les rapports économiques, sociaux et financiers (prévisions) et les comptes publiés par l'INSEE (réalisation)

La distinction nécessaire entre objectifs et règles budgétaires

La directive du 8 novembre 2011 sur les cadres budgétaires des États membres permet de différencier les règles budgétaires de simples objectifs indicatifs. Les règles budgétaires doivent notamment prévoir des dispositifs de suivi par des organismes indépendants et de pilotage en cours d'exécution, voire de correction en cas de non-respect.

La règle d'évolution du solde structurel devrait ainsi être mieux distinguée, dans les lois de programmation, des objectifs d'évolution du solde effectif.

Adapter certaines règles pour les rendre plus efficaces

Certaines règles, qui concernent l'État, pourraient être adaptées pour être plus efficaces. Les rapports de la

Cour sur les résultats et la gestion budgétaires de l'État recommandent ainsi régulièrement d'étendre le périmètre des normes de dépenses en y intégrant par exemple les dépenses de certains comptes spéciaux qui ne se différencient pas de celles du budget général. Comme l'a recommandé le Conseil des prélèvements obligatoires, le champ des taxes affectées aux opérateurs qui sont incluses dans les normes pourrait aussi être sensiblement étendu.

Les crédits d'impôts constituent la catégorie de dépenses fiscales la plus proche des dépenses budgétaires. Ils sont d'ailleurs comptabilisés comme des dépenses publiques en comptabilité nationale depuis mai 2014. La loi de programmation pourrait donc distinguer une règle d'évolution des crédits d'impôts et un simple objectif d'évolution du coût des autres dépenses fiscales.

La programmation des finances publiques

Fixer un objectif d'évolution des dépenses publiques décliné par catégorie d'administration

Dans son rapport de novembre 2011 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour appelait à mieux assurer le pilotage des finances publiques dans leur ensemble.

Les règles et objectifs de la loi de programmation de décembre 2012 couvrent les dépenses de l'État, de certains ODAC (à travers les opérateurs de l'État) et des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (le champ des lois de financement de la sécurité sociale), soit environ 75 % des dépenses publiques. Elles ne couvrent ni les régimes complémentaires de sécurité sociale, ni le régime d'indemnisation du chômage, ni les administrations publiques locales.

Pour faire face au risque d'une évolution imprévue des dépenses des organismes non couverts, ces objectifs et règles doivent actuellement être fixés à un niveau plus strict que nécessaire, ce qui fait porter l'ajustement et les marges de sécurité sur une partie des administrations publiques alors que les engagements de la France les couvrent toutes.

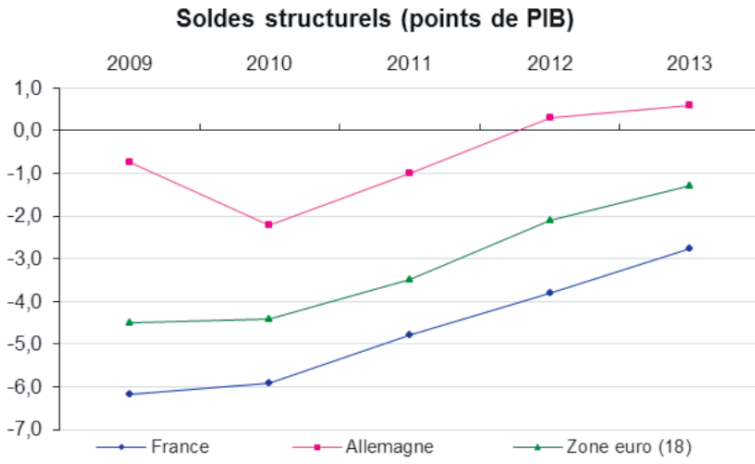
L'enjeu est d'autant plus important que les économies attendues dans le programme de stabilité proviennent pour une large part des collectivités locales (11 Md€), de l'Unédic (1,5 Md€ au-delà de celles prévues dans la convention d'assurance chômage

signée au printemps 2014) et des régimes de retraite complémentaire (2 Md€ au-delà de celles prévues dans l'accord de 2013), soit d'administrations publiques situées en-dehors du périmètre des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Les lois de programmation devraient donc comporter un objectif d'évolution en valeur des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, qui actuellement n'existe pas.

Cet objectif global pourrait être décliné dans la loi de programmation en objectifs par sous-catégories d'administrations publiques. Ceux-ci pourraient eux-mêmes s'appuyer sur les normes et objectifs de dépenses des lois de finances, de « lois de financement de la protection sociale obligatoire » étendant le champ des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes complémentaires et à l'Unédic ainsi que de « lois de finances locales ». Ces lois financières préciseraient les objectifs indicatifs de dépenses spécifiques à chaque catégorie de collectivités locales ou d'organismes de protection sociale.

Ces objectifs donneraient aux collectivités et organismes concernés une référence cohérente avec les engagements de finances publiques de la France pour établir leur propre budget et adopter des mesures nouvelles d'augmentation ou de diminution de leurs dépenses.

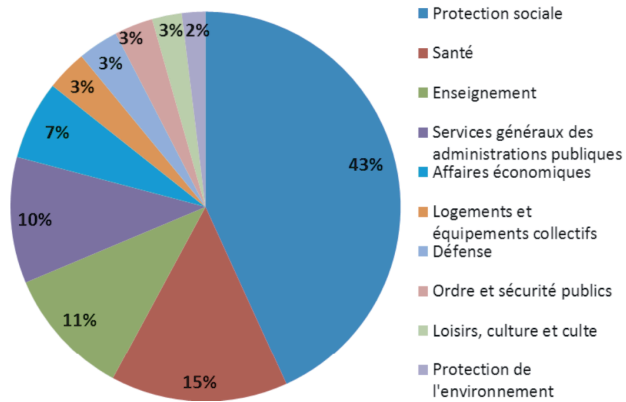


Source : chiffres : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes

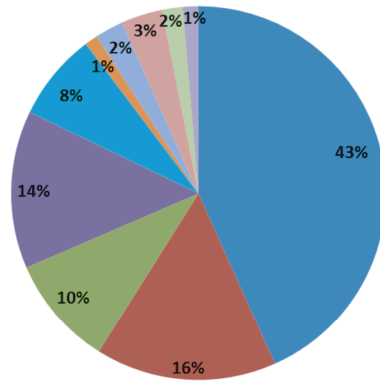
ANNEXES

Structure des dépenses 2012 en France et en Allemagne par grandes politiques publiques (en % des dépenses totales)

En France :

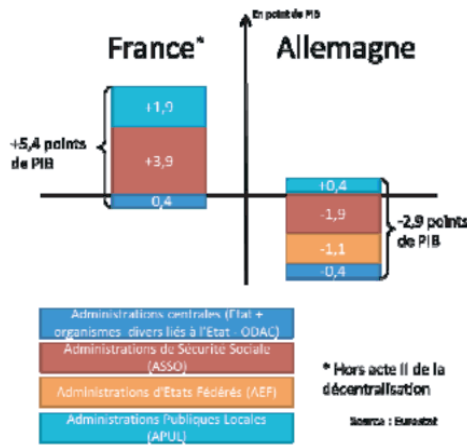


En Allemagne :



Source : Eurostat, comptes nationaux, format COFOG, base 2005, SEC 1995

Variation des dépenses par sous-secteurs des administrations publiques de la France et de l'Allemagne entre 2001 et 2013, à champ constant⁽³⁾



Source : Eurostat, comptes nationaux par nature, base 2005 SEC 1995, calcul Cour des comptes

Épisodes de réduction des dépenses publiques dans les principaux pays européens entre 1992 et 2007 (en points de PIB)

	Début de période	Fin de période	Baisse totale de la dépense publique
Allemagne	2003	2007	-4,94
Italie	1993	1999	-8,12
Pays-Bas	1995	1999	-10,32
Espagne	1995	2001	-5,80
Royaume-Uni	1996	1999	-3,03

Source : Cour des comptes d'après un document d'analyse du Commissariat général à la stratégie et à la prospective

(3) Hors effets de l'acte II de la décentralisation en France.

ANNEXES

Risques sur le périmètre de la norme en valeur en 2014

En Md€	Risque estimé pour 2014	
	hypothèse basse	hypothèse haute
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	0,4	0,7
Défense	0,2	0,5
Ecologie, développement et aménagement durables	0	0,2
Enseignement scolaire	0,2	0,4
Egalité des territoires, logement, ville	0,2	0,4
Immigration, asile et intégration	0,1	0,2
Travail et emploi	0,1	0,2
Santé	0,1	0,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,3	0,5
Subvention CAS Véhicules propres	0	0,1
Autres missions	0	0,1
Total missions hors dette et pensions	1,6	3,5
Marge liée à la sous-consommation des crédits	-0,6	-0,6
Risques sur prélèvement sur recettes	0,1	0,3
Total norme en valeur après prise en compte de la marge de sous-consommation	1,1	3,2

Source : Cour des comptes ; il s'agit de risques de dépassement des crédits après dégel de la réserve de précaution.

Les économies provenant de la MAP dans le PLF 2014 (M€)

SPHÈRE SOCIALE <i>dont :</i>	5 800	<i>dont impact des décisions MAP</i>	650
Maîtrise des dépenses d'assurance maladie	2 900		
Réforme des retraites	1 900		
Économies sur les frais de gestion des caisses de sécurité sociale	500	EPP - « <i>Efficienc e de la gestion des prestations d'assurance maladie</i> »	450
Économies attendues de la renégociation de la convention d'assurance chômage	300		
Économies sur les prestations familiales ⁽⁴⁾	200	EPP « <i>Aides à la famille</i> » (Fragonard) ⁽⁵⁾	200
ÉTAT-PLF 2014 <i>dont :</i>	9 000		1 426
Dépenses de fonctionnement	2 600		
Masse salariale	1 700		
Fonctionnement courant	900		
Concours aux autres entités	3 300	- <i>Politique de l'eau</i>	210
		- <i>Formation alternance</i>	550
		- <i>Aides entreprises</i>	635
		- <i>Aide juridictionnelle</i>	21
		- <i>Pol. Territ. Emploi</i>	10
Autres dépenses (hors dette et pensions)	2 600		
Charge de la dette	500		
TOTAL	14 800	Impact total décisions MAP	2 076

Source : Cour des comptes d'après un document d'analyse du Commissariat général à la stratégie et à la prospective

(4) S'ajoute à ces économies, un supplément de recettes d'IR généré par l'abaissement du plafond du quotient familial d'environ 1Md€.

(5) Réforme des dispositifs de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et du complément de libre choix d'activité (CLCA).