
Le pilotage des finances publiques : la trajectoire des finances publiques

Quelle est notre situation ?

Depuis 30 ans, l'accumulation de déficits publics a conduit à un triplement de la dette publique : en 2006, elle atteint 64,2 % de la richesse nationale.

Or, ces déficits publics ne tiennent pas à une diminution des recettes, qui ont progressé de 8 points de PIB depuis 1978, reflétant ainsi le maintien de taux de prélèvements obligatoires élevés (plus de 44 % de la richesse nationale).

Ils sont exclusivement liés à la très forte dynamique des dépenses publiques, qui se sont accrues à un rythme encore supérieur : + 9 points de PIB depuis 1978.

La France est ainsi de plus en plus isolée, au sein de l'OCDE et de l'Union européenne, avec à la fois un poids élevé et stable des dépenses publiques dans le PIB, un niveau de prélèvements obligatoires parmi les plus importants des pays développés et la persistance de déficits publics significatifs.

Pourquoi changer ?

Parce que notre dette publique est d'ores et déjà supérieure au seuil de 60 % fixé par l'Union européenne.

Parce que cette situation rigidifie les budgets publics, les intérêts de la dette augmentant au détriment de dépenses utiles et nécessaires pour l'avenir.

Parce que notre taux de prélèvements obligatoires est aujourd'hui trop élevé pour que l'on puisse remédier à cette situation par un accroissement des recettes publiques : cela handicaperait la compétitivité de notre pays et le pouvoir d'achat, à l'heure où il est vital d'alléger la pression pesant sur les entreprises et sur les ménages.

Parce que nos finances publiques sont aujourd'hui confrontées à un double risque :

- l'effet « boule de neige », car l'accroissement de la dette entraîne une hausse des intérêts à payer, qui pèse sur le déficit, lequel génère une nouvelle dette. Un niveau de dette élevé, dans un contexte de tension sur les taux d'intérêt, engendre donc un cercle vicieux dont il faut sortir ;
- le vieillissement de la population, car le coût à venir des retraites et des dépenses de santé est très important : à législation constante, il faut s'attendre à un nouvel accroissement des dépenses publiques de 3,2 % du PIB.

Notre situation de finances publiques est **aujourd'hui fragile**. **Si rien n'était fait, elle deviendrait insoutenable** : sans stratégie de maîtrise de la dépense et sans les réformes permettant de l'affermir, la dette publique pourrait atteindre 160 % du PIB en 2050.



Quels sont les objectifs du gouvernement ?

La RGPP doit permettre de moderniser en profondeur l'action publique et de renforcer, dans tous les champs d'action de l'administration, l'efficacité et la qualité du service public et des interventions. Ces objectifs sont pleinement compatibles avec une stratégie d'assainissement durable de nos finances publiques : la RGPP s'inscrit dans la stratégie de finances publiques annoncée par le président de la République et en constitue un levier indispensable.

Les objectifs de finances publiques du Gouvernement sont le retour à l'équilibre des comptes publics au plus tard en 2012 (dès 2010 si la croissance s'avère plus dynamique) et une dette publique inférieure à 60 % en 2012. Cette trajectoire globale prend en compte :

- premièrement, une hypothèse de croissance de 2,5 % en moyenne sur la période ;
- deuxièmement, une réduction du taux de prélèvements obligatoires, mise en œuvre avec les réformes décidées en 2007.

Dans ces conditions, la réduction du poids de la dépense publique dans la richesse nationale constitue le levier prioritaire pour réduire les déficits et à terme le niveau de la dette publique. Le retour à l'équilibre nécessite un effort de maîtrise de la dépense bien supérieur à celui qui a été engagé sur les dernières années : le rythme d'évolution de la dépense de l'ensemble des administrations publiques doit en effet être divisé par deux, pour se limiter à 1,1 % en volume par an en moyenne sur les années 2008 à 2012. Une telle maîtrise des dépenses passe nécessairement par des réformes ambitieuses et structurantes : elle ne peut s'appuyer sur des réductions aveugles de certains budgets.

Nos engagements portent sur l'ensemble des dépenses publiques, non uniquement sur celles de l'État : c'est bien pourquoi la RGPP a vocation à passer en revue les dépenses des opérateurs, mais aussi une très large part des dépenses sociales (famille et maladie notamment) ainsi que des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Les dépenses sociales, notamment l'ONDAM, doivent évoluer au maximum de 2 % en volume par an : le PLFSS 2008 a déjà mis en œuvre certaines réformes pour infléchir la trajectoire, par rapport à celle des 10 dernières années (3,1 % par an en moyenne). La RGPP doit dégager de nouvelles pistes de maîtrise de la dépense, notamment sur la famille et sur la maladie, pour rendre notre système social soutenable ; le rendez-vous des retraites en 2008 complétera ce dispositif en assurant la pérennité et l'équilibre de notre système par répartition.

Enfin, **les dépenses de l'État** doivent progresser au maximum, sur 2008-2012, au rythme de l'inflation : la norme « 0 volume », appliquée en 2008 sur un périmètre élargi qui rend mieux compte de la dépense effective de l'État et de sa progression, doit donc être reconduite et respectée dans les prochaines années.

Les dépenses locales devront elles aussi faire l'objet d'une meilleure maîtrise. Dès le PLF 2008, l'évolution des dotations de l'État a été modifiée pour être limitée à l'inflation. La maîtrise de la dépense locale passe par une meilleure gouvernance des relations entre l'État et les collectivités territoriales, qui doivent notamment être davantage associées aux décisions les concernant, par exemple en matière de gestion des ressources humaines et de normes techniques. Ces questions, traitées par le chantier RGPP consacré aux relations État – collectivités territoriales, seront discutées dans le cadre du conseil national des exécutifs.



Le pilotage des finances publiques : déterminer un budget pluriannuel pour l'État

Objectifs – pourquoi changer ?

L'annualité budgétaire est un élément important de notre démocratie, en garantissant un examen annuel par le Parlement des ressources et des charges de l'État.

Pour autant, l'action publique nécessite un horizon plus large : les réformes les plus structurantes ne sont en général pas conduites dans des délais inférieurs à un an. De même, la stratégie de finances publiques est par essence pluriannuelle, compte tenu des dynamiques à l'œuvre. Il est ainsi impératif de disposer d'un cadre pluriannuel précis pour améliorer le pilotage des finances publiques.

Les éléments de pluriannualité contenus dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui constitue le cadre d'adoption des lois de finances, sont réels, mais d'une application encore limitée.

En pratique, le pilotage du budget demeure annuel, voire infra-annuel, eu égard aux mouvements de crédits significatifs intervenant en cours d'année.

Orientations de la politique publique

La RGPP va conduire à définir des plans de transformation sur 3 ans pour chaque politique publique, qui constitueront autant de « feuilles de route » pour l'action de l'État sur cette période. À l'issue du processus de révision générale, le conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) adoptera un ensemble des réformes pour la période 2009-2011.

L'adoption d'un budget pluriannuel portant sur la même période permettra ainsi de disposer, à la fin du 1^{er} semestre 2008 et pour chaque politique publique, à la fois des réformes structurelles à mettre en œuvre sur la période et des enveloppes de crédits correspondantes.

Ainsi, le budget pluriannuel va conforter et amplifier la logique de la LOLF : responsabiliser les gestionnaires en leur donnant plus de latitude dans l'utilisation des moyens, en vue de l'atteinte d'objectifs clairement définis, enracinés dans la durée.

Enfin, la pluriannualité améliorera sensiblement le pilotage des finances publiques :

- elle sécurise l'atteinte de notre objectif de retour à l'équilibre des comptes publics, avec un engagement collectif de réussite et une description précise des moyens d'y parvenir ;
- elle définit de manière claire et partagée les priorités budgétaires du Gouvernement ;
- elle permet de mettre en œuvre des réformes structurelles avec plus de facilité.

Décisions

Un budget pluriannuel sera préparé en 2008 pour les années 2009, 2010 et 2011. Des projets de lois de finances seront déposés chaque année et s'inscriront dans le cadre de cette programmation.



La stratégie budgétaire pluriannuelle du Gouvernement pourra être intégrée dans le rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire (DOB) ou, afin de la solenniser par un vote, être soumise au Parlement dans une loi de programmation élaborée pour la fin du 1^{er} semestre 2008. Cette loi comporterait :

- une trajectoire précise, en recettes et en dépenses, pour les finances publiques dans leur ensemble d'une part, pour le budget de l'État d'autre part ;
- en annexe, le rapport adopté par le CMPP récapitulant les réformes structurelles à conduire ;
- en annexe également, le plafond global des dépenses de l'État et les plafonds par mission, pour chaque année de la programmation.

Cette loi de programmation serait examinée par le conseil Économique et Social, puis soumise au Parlement avant le projet de loi de finances pour 2009.



Orientations de la politique publique

Le Gouvernement a défini une politique claire en matière de prélèvements obligatoires :

- dès 2007, un allègement de la fiscalité pesant sur les revenus du travail, avec notamment les mesures prises dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (pas d'impôt sur le revenu et allègements de charges sur les heures supplémentaires) et le bouclier fiscal ;
- une revue générale des prélèvements obligatoires, en cours, qui vise à simplifier notre système d'imposition et à réduire les prélèvements obligatoires sur dix ans.

Au-delà, il faut également **assurer une discipline collective plus grande pour limiter les dépenses fiscales aux dispositions réellement nécessaires** et pour lesquelles le recours à un dispositif fiscal, plutôt qu'à une dépense budgétaire, a fait la preuve de sa plus grande efficacité.

Décisions

Définir des règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales :

Afin de contribuer à la baisse de nos taux d'imposition et de réduire le « mitage » actuel des recettes, il convient d'améliorer les règles de gouvernance des dépenses fiscales et des mesures de même nature en matière de finances sociales.

Toute création de dépense fiscale nouvelle sera subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact préalable et comportant une comparaison des outils fiscaux et budgétaires. Par principe, les dépenses fiscales nouvelles **seront limitées dans le temps** et leur renouvellement conditionné à la réalisation d'une étude d'impact. Enfin, **l'évolution de la liste des dépenses fiscales sera exposée chaque année dans une annexe au PLF qui présentera les règles conduisant à faire le partage entre dépenses fiscales et dispositions constitutives de la norme fiscale.**

Des règles comparables relatives à la limitation dans le temps, à l'obligation d'étude d'impact initiale et d'examen périodique de l'efficacité socio-économique s'appliqueront aux mesures d'exonérations de cotisations sociales et aux dispositifs affectant l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale.

Par ailleurs, toutes les dispositions fiscales, y compris celles qui sont actuellement présentées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, seront incluses au projet de loi de finances, afin d'assurer une meilleure cohérence et une plus grande lisibilité des évolutions fiscales de l'année.

Enfin, il serait souhaitable qu'un **plafond de dépenses fiscales** soit mis en place, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépenses qui s'applique au budget de l'État.

Calendrier de mise en œuvre

Le Conseil de modernisation des politiques publiques demande au prochain conseil d'orientation des finances publiques de travailler sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, ce qui permettra une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, et en particulier le Parlement.

