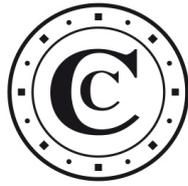


Cour des comptes



LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juin 2017

Sommaire

Délibéré	9
Synthèse	13
Introduction	19
Chapitre I 2012 à 2016 : une réduction lente des déficits	21
I - 2016 : un déficit toujours élevé et une dette publique qui continue de croître	22
A - Un déficit très supérieur à celui de nos voisins européens.....	22
B - Seules les administrations locales et de sécurité sociale ont amélioré leur solde	26
II - 2012 à 2016 : une amélioration lente et encore très partielle de nos finances publiques.....	33
A - Une réduction, lente, du déficit public et une situation relative qui s'est dégradée par rapport au reste de la zone euro.....	33
B - Un ralentissement de la dépense réel, mais inférieur à celui de nos partenaires européens	37
Chapitre II 2017 et au-delà : des risques forts pesant sur la trajectoire de réduction du déficit	47
I - 2017 : sans mesures fortes de redressement, le déficit dépasserait 3 points de PIB.....	48
A - Une prévision de recettes un peu élevée	49
B - Des dépenses manifestement sous-évaluées	58
C - Un déficit public sensiblement supérieur à celui prévu dans le Programme de stabilité et qui pourrait se situer aux alentours de 3,2 points de PIB en 2017	73
II - 2018 : un effort de réduction des dépenses sans précédent, nécessaire pour réduire le déficit de 0,5 point de PIB.....	77
A - Des recettes affectées par des mesures prises avant 2017 et légèrement surévaluées	77
B - Une réduction de 0,5 point du déficit public conditionnée à une stabilisation des dépenses en volume.....	79
C - Des facteurs importants de hausse des dépenses en 2018	81
III - À l'horizon 2020 : les principaux facteurs de risque identifiés	88
A - Les risques liés aux évolutions macroéconomiques et au niveau élevé de la dette publique.....	89
B - Plusieurs facteurs pourraient tirer à la hausse les dépenses	92

Chapitre III Des méthodes à renouveler pour une maîtrise durable des dépenses publiques	101
I - Des dépenses publiques élevées, des résultats insuffisants	102
A - Un niveau de dépenses publiques élevé qui ne se réduit pas	102
B - Des écarts sensibles avec les pays de la zone euro.....	105
C - Des résultats insuffisants en matière d'efficacité	108
II - Une action sur la dépense publique à organiser et à mener dans la durée	111
A - Les lacunes des méthodes passées	111
B - Les conditions du succès des politiques de transformation de l'action publique	115
C - Se fixer des objectifs chiffrés.....	120
III - Une gouvernance des finances publiques à rendre plus cohérente et plus efficace	126
A - Renforcer la portée et la cohérence des textes financiers.....	127
B - Fixer une règle en dépenses	132
C - Associer toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques	135
Chapitre IV Améliorer l'efficacité des dépenses publiques : des leviers d'action	139
I - Des mesures concernant l'ensemble des administrations publiques.....	140
A - Assurer un meilleur contrôle de la masse salariale	140
B - Moderniser la gestion des administrations publiques.....	152
C - Mieux cibler les dépenses fiscales et les dépenses d'investissement	162
D - Poursuivre la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales	168
II - Des politiques publiques à rendre plus efficaces	174
A - Éducation et enseignement supérieur	175
B - La politique de sécurité intérieure.....	180
C - Les aides au logement.....	185
D - Les dépenses de santé	193
E - Les dépenses de retraite	200
F - Emploi, formation professionnelle et assurance chômage.....	207
Annexes	217
Réponse des administrations concernées	251

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement à celui du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce rapport est destiné à contribuer au débat d'orientation sur les finances publiques que le Parlement tient au deuxième trimestre ou en juillet.

Par lettre en date du 22 mai 2017, en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, le Premier ministre a confié à la Cour la réalisation d'un audit des finances publiques. Dans sa réponse en date du 30 mai 2017, le Premier président a indiqué que cet audit prendrait place dans le présent rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme cela avait été le cas en 2012.

Prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF) ;

- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;

- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports et acte de certification s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par les sept chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurée par une formation commune associant toutes les chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme ses autres rapports sur les finances publiques et l'acte de certification des comptes de l'État, sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il est diffusé par *La Documentation française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées, et de la réponse adressée en retour à la Cour. La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de ses auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durreleman, Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, MM. Levy, Lefas, Mme Ratte, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Racine, Pannier, Cazala, Lafaure, Andréani, Mme Morell, MM. Perrot, Barbé, Bertucci, Gautier, Courtois, Charpy, Pétel, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Podeur, Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Uguen, Le Roy, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Zerah, Le Méné, Ory-Lavollée, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérout, Mme Bouygard, MM. Chouvet, Viola, Mmes Démier, Malgorn, MM. Clément, Le Mer, Migus, Terrien, Laboureix, Glimet, de Nicolay, Mme Latare, M. Rosenau, Mme Dardayrol, MM. Delaporte, Rabaté, de La Guéronnière, Guillot, Berthomier, Mme Périn, MM. Ortiz, Miller, Rolland, Cabourdin, Chatelain, Mme Bouzanne des Mazery, M. Basset, Mme Faugère, MM. Fulachier, Rocca, Mme Périgord, MM. Appia, Allain, Strassel, Lallement, Mme Gravière-Troadec, M. Fialon, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, Child, Hamayon, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, Lejeune, Vught, Mme Pailot-Bonnetat, MM. Schmidt, Sciacaluga, Blondy, Mme Lemmet-Severino, M. Saïb, Mme de Mazières, M. Beaux, conseillers maîtres, MM. Galliard de Lavernée, Joubert, Margueron, Jau, Cordet, Collin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Dubois, conseiller maître, et de M. Bourquard, conseiller référendaire, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 26 juin 2017.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la formation interchambres permanente « Exécution du budget et comptes de l'État » présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Ganser, Cazala, Andréani, Barbé, Charpy, Maistre, Mme Trupin, MM. Guibert, Zérah, Laboureix, Mme Latare, MM. Cazé (jusqu'au 25/05/2017), et Lallement, conseillers maîtres. M. Kruger, premier avocat général, représentait le Procureur général.

Le rapporteur général était M. Dubois, conseiller maître, assisté de M. Bourquard, conseiller référendaire, avec le concours, en tant que rapporteurs, de Mme Soussia, conseillère maître, de Mme Lecourtier-Gégout (jusqu'au 25/05/2017) et de M. Richard, conseillers référendaires, de MM. Bérard (jusqu'au 21/05/2017), Cabaret et Pelé, rapporteurs extérieurs.

Le contre-rapporteur était M. Charpy, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 19 juin 2017, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Guédon et Lallement, conseillers maîtres, présidents de section, M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

L'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes, et rendu public dans le cadre de son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, met en évidence que, en dépit des efforts engagés depuis plusieurs années, la situation des finances publiques de la France est loin d'être assainie. La lenteur de la réduction du déficit public, qui s'est poursuivie en 2016, la place aujourd'hui dans une situation défavorable par rapport à ses partenaires européens. Le Programme de stabilité d'avril 2017 comporte des biais de construction qui affectent la sincérité de la trajectoire financière pour 2017-2018. Cette trajectoire ne paraît pas, en l'état, pouvoir être respectée. La Cour propose en conséquence de revoir les méthodes de programmation et de pilotage de nos finances publiques afin d'éviter le renouvellement de tels errements. Les constats opérés impliquent des mesures de redressement à court et moyen terme, visant en particulier à maîtriser la dépense publique et la rendre plus efficiente.

Une réduction lente du déficit plaçant la France en décalage avec ses partenaires européens

Avec une réduction limitée à 0,2 point de PIB, l'année 2016 marque un ralentissement du rythme, déjà modéré, de réduction du déficit effectif comme structurel des administrations publiques. Si les dépenses publiques ont crû un peu moins vite que le PIB en 2016, cette évolution provient pour une part importante de la baisse de la charge d'intérêts, qui ne résulte pas de l'action du Gouvernement, et d'une baisse de l'investissement public, pour partie imputable au cycle électoral communal.

La lenteur de cet ajustement conduit la France à être désormais, avec l'Espagne, le seul pays de la zone euro dont le déficit public reste supérieur au seuil de 3 points de PIB. De même, alors que la dette publique des pays de la zone euro baisse en proportion du PIB, elle a continué d'augmenter en France (+ 0,7 point), atteignant 96,3 points. Alors qu'elle était d'un niveau comparable avant la crise économique, la dette publique française est aujourd'hui supérieure de près de 30 points de PIB à la dette publique allemande.

Contrairement à la plupart de ses partenaires, la France a axé jusqu'en 2013 sa politique budgétaire de redressement sur les recettes. Elle a attendu 2015 pour porter l'ajustement exclusivement sur les dépenses. En dépit d'un rythme d'accroissement plus faible sur les dernières années, la dépense publique a nettement plus augmenté en France que chez nos principaux voisins sur la période 2011-2016.

Les finances publiques françaises continuent ainsi de présenter des facteurs importants de vulnérabilité : avec un solde structurel encore très éloigné de l'équilibre, la France ne dispose toujours pas de marges budgétaires suffisantes pour faire face à un éventuel choc conjoncturel défavorable ; avec une dette élevée et qui continue d'augmenter, le déficit public est de plus en plus sensible à l'évolution des taux d'intérêt.

Une construction de la trajectoire financière 2017-2020 entachée de nombreux biais

La loi de finances pour 2017 et le Programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne en avril 2017 prévoient une réduction du déficit public plus forte que dans les années précédentes : 0,6 point de PIB en 2017, pour atteindre 2,8 points de PIB, et 0,5 point par an en moyenne les années suivantes. Selon ces prévisions, la dette publique rapportée au PIB devrait reculer dès 2018.

Les constats réalisés par la Cour révèlent que la loi de finances pour 2017 comme le Programme de stabilité présentent des biais de construction qui en affectent la sincérité. Ainsi la loi de finances comporte des sous-budgétisations à hauteur de 4,2 Md€, selon une hypothèse centrale, alors même que la fin de gestion 2016 a conduit à des reports de charge importants sur 2017. Le Programme de stabilité d'avril, en durcissant de 1,7 Md€ la norme de dépenses de l'État en 2017 sans arrêter de mesures nouvelles d'économies, a, en pratique, accru les risques de dépassement.

Pour 2018, il repose sur des hypothèses de progression des recettes publiques légèrement surévaluées (recettes non fiscales et recettes fiscales issues de la régularisation des avoirs détenus à l'étranger). Surtout, il sous-estime l'effort en dépenses nécessaire pour permettre une réduction du déficit de 0,5 point de PIB, en indiquant à tort qu'il serait comparable à celui réalisé en moyenne sur les années 2015 à 2017.

Des progrès sont nécessaires pour garantir la sincérité des projets de loi de finances adressés au Parlement et des programmes de stabilité soumis à l'examen de la Commission et du Conseil européens. La loi organique du 17 décembre 2012 a contribué à renforcer la sincérité des prévisions économiques associées aux lois financières et au Programme de stabilité en les plaçant sous le contrôle du Haut Conseil des finances

publiques. Aucun dispositif analogue ne permet aujourd'hui de s'assurer de la sincérité des prévisions de finances publiques en amont de leur approbation par le Parlement ou de leur examen par la Commission européenne.

La construction des prochaines lois financières doit être également l'occasion de marquer une rupture à l'égard des pratiques récurrentes de sous-budgétisations qui affectent leur sincérité, entraînent des reports de charges pesant sur les exercices suivants et conduisent à des gels massifs de crédits qui raccourcissent l'horizon des gestionnaires et font obstacle à leur nécessaire responsabilisation.

En 2017, sans mesures nouvelles de redressement, le déficit public dépasserait de 0,4 point de PIB l'objectif pour atteindre 3,2 points de PIB

En 2017, le déficit public devrait s'établir nettement au-dessus de la cible de 2,8 points de PIB fixée par le Programme de stabilité. Les dépenses devraient être nettement supérieures aux prévisions. Des dépassements particulièrement importants sont anticipés sur les dépenses des ministères (+ 7,3 Md€), du fait notamment de sous-budgétisations initiales plus élevées encore que les années précédentes (notamment sur les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Travail et emploi, Défense, Solidarité, insertion, égalité des chances*).

Face à ces dépassements, des dépenses moins élevées (de l'ordre de 1,2 Md€) sont possibles sur certains postes : prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et charge d'intérêts. Le recours à des annulations de crédits d'une ampleur équivalente à celles opérées en 2016 doit permettre des économies supplémentaires de 2 à 3 Md€. Sans action supplémentaire de maîtrise de la dépense, le dépassement sur les dépenses de l'État atteindrait ainsi 3,6 Md€, soit près de 0,2 point de PIB.

En conséquence, compte tenu d'une surestimation des recettes de l'ordre de 0,1 point de PIB, d'une sous-estimation, plus modeste, des dépenses de retraite, et de l'impact de la recapitalisation d'AREVA (0,1 point), le déficit public devrait, à politique inchangée, être supérieur de 0,4 point à la cible fixée par le Programme de stabilité, et se situer autour de 3,2 points de PIB.

La Cour relève que le risque de dérapage du déficit public pour 2017 est du même ordre que celui mis en évidence lors de l'audit des finances publiques en 2012, mais qu'en revanche, ses origines sont très différentes. Alors que l'écart relevé en 2012 provenait d'une révision à la baisse des hypothèses de croissance économique et d'une surestimation du rendement

de certains impôts, il résulte en 2017 quasi exclusivement d'une sous-estimation des dépenses de l'État, sur lesquelles ce dernier dispose des capacités d'action les plus directes.

Un effort d'économies sans précédent sera nécessaire pour réduire le déficit public de 0,5 point en 2018

Le Programme de stabilité prévoit un déficit public de 2,3 points en 2018, en retrait de 0,5 point par rapport à la cible fixée pour 2017.

En 2018, la prévision de recettes intègre l'effet des mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidées fin 2016 (0,3 point de PIB). Comme pour 2017, la prévision de recettes pour 2018 est surévaluée d'environ 0,1 point de PIB, du fait d'hypothèses d'élasticité et de recettes non fiscales un peu élevées. Sur la base d'une prévision de recettes plus réaliste et du scénario macroéconomique du Programme de stabilité, atteindre l'objectif de réduction du déficit de 0,5 point de PIB imposerait de stabiliser en volume les dépenses des administrations publiques, alors qu'elles ont crû de 0,9 % par an en moyenne entre 2011 et 2016.

Si l'effort en dépenses était équivalent à celui effectué entre 2011 et 2016, le déficit 2018 ne se réduirait pas mais serait seulement stabilisé au niveau atteint en 2017.

L'effort à accomplir sera d'autant plus exigeant que plusieurs facteurs découlant de décisions passées accroîtront la dépense publique en 2018 : l'augmentation attendue du prélèvement sur les recettes au profit de l'Union européenne, la progression continue de la masse salariale publique, des dépenses de défense et des grands programmes d'infrastructure, des dépenses de retraite et de l'investissement local.

Des mesures fortes de redressement à mettre en œuvre rapidement

Des mesures de gestion rigoureuses doivent être prises dès le second semestre pour contenir le risque de dérapage de 0,4 point de PIB mis en évidence par la Cour. À cette fin, des annulations de crédits au sein du budget de l'État devront être mises en œuvre pour financer les programmes manifestement sous-budgétés.

Pour ramener le déficit sous la barre des 3 points de PIB permettant à la France, à défaut de revenir strictement à la trajectoire fixée par la LFI et le Programme de stabilité, de sortir en 2018 de la procédure de déficit excessif, des mesures supplémentaires importantes sont indispensables. À ce stade de l'année, elles ne peuvent passer que par un report ou une annulation de toutes les mesures d'accroissement de dépenses publiques

non encore mises en œuvre, et par des mesures d'économies portant sur toutes les administrations publiques.

Des méthodes à renouveler pour assurer une maîtrise durable des dépenses publiques

Une maîtrise renforcée des dépenses de l'ensemble des administrations publiques – État, mais aussi administrations de sécurité sociale et collectivités territoriales – est impérative pour ramener les finances publiques sur une trajectoire soutenable sans augmenter les prélèvements obligatoires. Le niveau élevé des dépenses publiques en France laisse d'importantes marges de manœuvre qu'un réexamen des missions des administrations publiques et une analyse de l'efficacité des politiques publiques doivent permettre de mobiliser. En s'appuyant sur les analyses qu'elle a menées au cours des dernières années, la Cour identifie ainsi de nombreux leviers susceptibles d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

La Cour rappelle les possibilités d'action qu'offrent des leviers transversaux, tels qu'un meilleur contrôle des dépenses de masse salariale, le resserrement des réseaux territoriaux des administrations, l'approfondissement des politiques immobilières, une mutualisation accrue et une rationalisation des politiques d'achats ou un meilleur ciblage des dépenses fiscales et des dépenses d'investissement.

Elle recense également les marges d'efficacité que recèlent certaines grandes politiques publiques (éducation et enseignement supérieur, sécurité intérieure, aides au logement, santé, retraites, emploi, formation professionnelle et assurance-chômage).

Pour être efficace, une maîtrise dans la durée des dépenses publiques doit s'appuyer sur des outils rénovés. La Cour estime nécessaire de renforcer la cohérence et la portée des textes financiers : loi de finances, loi de financement, loi de programmation et Programme de stabilité. De même, la fixation d'un objectif pluriannuel en euros de dépenses des administrations publiques, établi en cohérence avec une cible de baisse du poids de la dépense publique dans le PIB, permettrait de compléter utilement les normes et outils budgétaires déjà en place. Elle devrait s'appuyer sur une concertation approfondie avec l'ensemble des administrations publiques, dans le cadre d'une instance telle que la conférence des finances publiques, créée en 2006 et actuellement en sommeil.

*

**

L'audit mené par la Cour révèle que, à politique inchangée, la trajectoire des finances publiques s'écarte significativement de celle décrite par la loi de finances pour 2017 et par le Programme de stabilité, ce qui compromet tant la réduction du déficit envisagée en 2017 que la poursuite de celle-ci en 2018.

Des changements importants s'imposent donc aujourd'hui dans la conduite des finances publiques. À court terme, des mesures de redressement immédiates sont nécessaires pour réduire le dérapage en 2017. Au-delà, une action résolue sur la dépense doit être engagée pour restaurer la soutenabilité de nos finances publiques en remédiant aux inefficiences marquées qui affectent certaines grandes politiques publiques.

Une telle évolution suppose la réunion de trois conditions : un effort de pédagogie collective sur la dépense publique, des textes financiers sincères, une implication et une responsabilisation de tous les acteurs.

Introduction

En application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, le Premier ministre, par lettre du 22 mai 2017 adressée au Premier président de la Cour des comptes, a souhaité que la Cour procède à un audit de la situation des finances publiques avant que son Gouvernement ne précise sa stratégie économique et financière. Cet audit a pour objet d'évaluer les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2017 et les années suivantes contenus dans le Programme de stabilité.

Le Premier président de la Cour des comptes a indiqué le 30 mai 2017 que la Cour réaliserait cet audit et que ce dernier prendrait place dans le *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* que la Cour réalise chaque année en application de la loi organique relative aux lois de finances (article 58-3°).

Pour mener cet audit, la Cour a cherché à apprécier si, au regard des informations disponibles à ce stade de l'année, les objectifs de solde pour 2017 et les années suivantes pourraient être respectés. Elle a retenu les seules mesures décidées et mises en œuvre au 10 mai 2017. Elle a examiné les risques pesant, à politique constante, sur les évolutions des recettes et dépenses prévues dans le Programme de stabilité, par catégorie d'administrations publiques.

À cet effet, elle s'est appuyée sur les éléments disponibles dans les textes financiers et le Programme de stabilité, sur les premières données de recettes et de dépenses disponibles pour 2017, sur les documents fournis par la direction générale du Trésor, la direction du budget et la direction de la sécurité sociale. Elle a auditionné les secrétaires généraux et contrôleurs budgétaires et comptables ministériels de certains ministères¹ ainsi que les gestionnaires de programmes à forts enjeux, le Commissaire aux participations de l'État et les directeurs de l'Unédic et de l'Agirc-Arrco.

Le premier chapitre de ce rapport est consacré à la situation des finances publiques sur la période allant de 2012 à 2016. La Cour examine

¹ Ministères de la défense, de l'écologie-développement durable, des ministères chargés des affaires sociales, de l'agriculture, de l'intérieur et de l'éducation nationale.

les évolutions des dépenses, des recettes, du déficit et de la dette de l'ensemble des administrations publiques. Elle compare la situation de la France par rapport aux autres pays de l'Union européenne.

Dans le deuxième chapitre, la Cour analyse les informations disponibles début juin et relève les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes du Programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques tant pour 2017 que pour 2018 et les années suivantes. Elle met en lumière les principaux enjeux auxquels le Gouvernement devra faire face en termes de finances publiques.

Le troisième chapitre examine les modalités d'une inflexion durable des dépenses publiques, tant en termes de méthodes que d'objectifs, et formule des recommandations afin de renforcer la gouvernance des finances publiques.

Enfin, le dernier chapitre présente, de manière non prescriptive ni exhaustive, des leviers d'action pour renforcer l'efficacité des politiques publiques. À cette fin, la Cour s'appuie sur les travaux qu'elle a réalisés au cours des dernières années.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles avant le 26 juin 2017.

Chapitre I

2012 à 2016 : une réduction lente des déficits

Le déficit public a diminué en 2016 de 0,2 point du Produit intérieur brut (PIB) pour s'établir à 3,4 points de PIB. Ce repli du déficit est plus modéré que la diminution, déjà peu importante, de 0,3 point par an en moyenne constatée sur la période 2011-2016. L'amélioration résulte d'une augmentation des dépenses inférieure à celle du PIB, pour une part imputable à des facteurs exceptionnels, et notamment à la poursuite de la baisse des taux d'intérêt. La dette publique a encore augmenté en 2016, atteignant 96,3 points de PIB. Elle s'est accrue de 32 points par rapport à 2007, et de 11 points par rapport à 2011.

Le présent chapitre examine tout d'abord les résultats des finances publiques sur l'année 2016 (I), puis leur évolution au cours des cinq dernières années (II).

Tableau n° 1 : le déficit et l'endettement publics

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Déficit public (Md€)</i>	- 105	- 100	- 85	- 84	- 79	- 76
<i>Déficit public (points de PIB)</i>	5,1	4,8	4,0	3,9	3,6	3,4
<i>Dette publique (Md€)</i>	1 754	1 868	1 953	2 038	2 098	2 147
<i>Dette publique (points de PIB)</i>	85,2	89,5	92,3	94,9	95,6	96,3
<i>Pour mémoire : PIB (en valeur en Md€)</i>	2 059	2 087	2 115	2 148	2 194	2 229
<i>Pour mémoire : croissance du PIB (volume, en %)</i>	2,1	0,2	0,6	0,9	1,1	1,2

Source : Insee

I - 2016 : un déficit toujours élevé et une dette publique qui continue de croître

Le déficit public de la France, rapporté au PIB, a légèrement reculé en 2016, mais moins que dans l'ensemble de l'Union européenne, et la dette publique, rapportée au PIB, a de nouveau augmenté alors que celle de l'Union baissait (A). Rapportés au PIB, les soldes des administrations publiques locales et de sécurité sociale se sont faiblement améliorés, celui des administrations publiques centrales est stable (B).

A - Un déficit très supérieur à celui de nos voisins européens

1 - Une réduction des déficits moindre qu'en 2015

Le déficit public s'est établi à 3,4 points de PIB en 2016. Il est en retrait de 0,2 point de PIB, après un recul de 0,3 point en 2015.

Il reste en grande partie d'origine structurelle, à hauteur de 2,5 points de PIB selon les chiffres de la Commission européenne de mai 2017², en amélioration de 0,2 point par rapport à 2015. Dans le cadre de ce rapport, la Cour a fait le choix de retenir les évaluations de croissance potentielle et d'écart de production de la Commission européenne pour calculer le solde structurel (cf. encadré).

Le solde structurel des administrations publiques : des évaluations différentes selon le Gouvernement et les organisations internationales

Le solde structurel correspond à la composante du solde effectif qui ne résulte pas de l'impact de la situation conjoncturelle ou d'éléments exceptionnels.

² *European Commission, European Economic Forecast, Institutional Paper, spring 2017.*

L'écart entre le solde structurel et l'« objectif de moyen terme » d'équilibre structurel (OMT) mesure l'effort qu'un pays doit faire pour assurer la soutenabilité de ses finances publiques.

Le solde structurel dépend d'une évaluation de la situation conjoncturelle et plus précisément de l'écart entre le PIB observé et le PIB « potentiel » qui serait observé dans une conjoncture normale. Or, les méthodes utilisées pour évaluer cet écart, appelé écart de production, sont variées : celles utilisées par le Gouvernement français et celles des organisations internationales, et en particulier la Commission européenne, sont différentes.

Le Programme de stabilité d'avril 2017 évalue l'écart de production à - 3,1 points de PIB en 2016 alors que la Commission l'estime à - 1,3 point. Elle évalue en conséquence le déficit structurel des administrations publiques françaises à 2,5 points de PIB en 2016, contre 1,5 point de PIB selon le Programme de stabilité. Par ailleurs, avec l'hypothèse de croissance potentielle de la Commission, la réduction du déficit structurel entre 2015 et 2016 ne serait que de 0,2 point de PIB, contre 0,4 point selon le Programme de stabilité.

Dans son avis relatif au projet de loi de règlement pour 2015, le Haut Conseil des finances publiques observait déjà « que l'écart de production révisé présenté par le Gouvernement est encore sensiblement plus élevé que celui des organisations internationales » et que « cet écart reste vraisemblablement surestimé, avec pour conséquence une majoration de la composante conjoncturelle du déficit et donc, mécaniquement, une sous-estimation du déficit structurel. » Dans son avis du 11 avril 2017, il a confirmé ce diagnostic. Aussi, ce chapitre utilise les estimations de la Commission européenne qui, en outre, ont l'avantage de permettre les comparaisons avec nos partenaires de la zone euro ou de l'Union européenne.

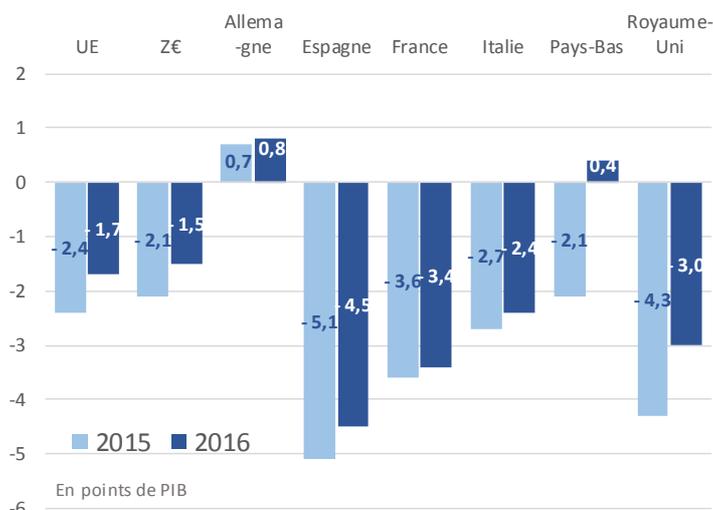
Cette légère amélioration du solde structurel résulte intégralement de l'effort structurel réalisé en matière de dépenses (à hauteur de 0,2 point). Les dépenses ont ainsi crû de 1,1 % en valeur (0,7 % en volume, en prenant en compte les prix du PIB), soit moins vite que le PIB (1,6 %) et le rapport des dépenses publiques au PIB a reculé de 0,3 point, à 56,4 points. Les prélèvements obligatoires ont augmenté au même rythme que le PIB (+ 1,6 %) : leur croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante, a été supérieure à celle du PIB, mais les mesures nouvelles (- 4,0 Md€) ont réduit cette croissance de 0,4 point.

2 - Des déficits supérieurs à ceux de nos voisins européens

La France a moins réduit son déficit en 2016 que l'ensemble de l'Union européenne (- 0,7 point) et de la zone euro (- 0,6 point). Certains pays européens, en particulier ceux dont le déficit 2015 restait élevé, ont poursuivi le redressement rapide de leurs finances publiques, comme les Pays-Bas (amélioration de leur solde public de 2,5 points de PIB³), le Royaume-Uni (1,3 point de PIB) et l'Espagne (0,6 point de PIB).

Désormais, la France est, après l'Espagne (4,5 points de PIB), le pays de l'Union européenne dont le déficit est le plus élevé. De plus, la France et l'Espagne sont les deux seuls pays qui ne respectent toujours pas le seuil de 3 points de PIB de déficit fixé par le Traité de Maastricht.

Graphique n° 1 : soldes publics en 2015 et 2016 en Europe (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de comptes nationaux d'Eurostat

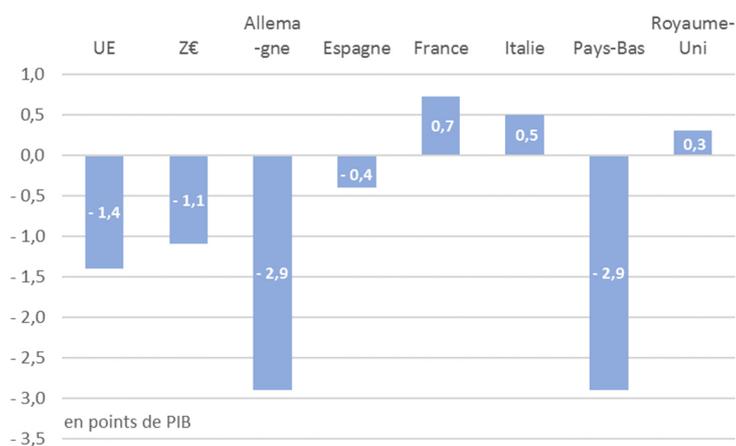
³ Les Pays-Bas ont bénéficié d'une croissance assez forte (2,2 %) qui a permis une réduction sensible du déficit conjoncturel (- 0,6 point selon les estimations de la Commission européenne) et du dynamisme non anticipé des rentrées fiscales, qui se traduit par une hausse de 0,8 point des recettes publiques rapportées au PIB. L'amélioration a également tenu à un effort de maîtrise des dépenses, équivalent à une baisse de ces dernières de l'ordre de 1,1 point de PIB.

3 - Une poursuite de l'accroissement de la dette, à la différence des autres pays européens

La dette publique a augmenté de près de 49,2 Md€ en 2016, atteignant désormais 96,3 points de PIB. Elle représente 32 000 € par habitant. En points de PIB, la France est le septième pays le plus endetté de l'Union européenne, après la Grèce (179 points de PIB), l'Italie (133 points de PIB), le Portugal (130 points de PIB), Chypre (108 points de PIB), la Belgique (106 points de PIB) et l'Espagne (99 points de PIB). Quatre de ces pays (Grèce, Portugal, Chypre et Espagne) ont dû recourir à l'aide financière de l'Union européenne.

De surcroît, l'endettement de la France rapporté au PIB a continué d'augmenter en 2016 (+ 0,7 point de PIB entre 2015 et 2016), alors qu'il diminue dans la plupart des pays européens⁴ (de 1,1 point pour la zone euro et de 1,4 point pour l'Union).

Graphique n° 2 : variation de la dette publique entre 2015 et 2016 en Europe (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données d'Eurostat

⁴ Seuls six pays ont davantage augmenté leur endettement rapporté au PIB que la France entre 2015 et 2016.

Comme en 2015, l'augmentation de la dette de l'État – qui concentre les trois quarts de la dette publique – a été limitée par les primes à l'émission perçues par l'Agence France Trésor (AFT) lorsque les investisseurs achètent les titres émis à un prix supérieur à leur valeur nominale, parce qu'ils portent un coupon supérieur au taux de marché. Les primes à l'émission nettes des décotes ont atteint 20,8 Md€ en 2016 après 22,7 Md€ en 2015, soit près d'un point de PIB. Le gain en trésorerie qui en résulte pour l'État vient limiter temporairement la progression de la dette. Ce moindre endettement en 2015 et en 2016 n'est que temporaire et sera progressivement effacé par un surcroît d'émissions dans les années à venir⁵.

Par ailleurs, l'endettement des collectivités territoriales est stable. Celui des administrations de sécurité sociale a en revanche légèrement augmenté.

Tableau n° 2 : la dette publique des administrations publiques par sous-secteur (en Md€ et en % du PIB)

		APUC	ASSO	APUL	APU
2015	en Md€	1 681	220	197	2 098
	en % du PIB	76,6	10,0	9,0	95,6
2016	en Md€	1 723	225	200	2 147
	en % du PIB	77,3	10,1	9,0	96,3

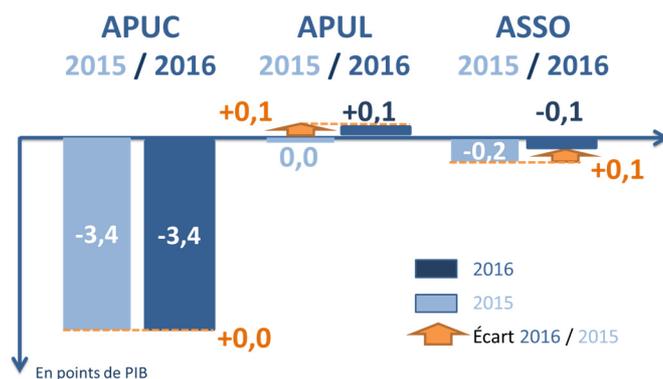
Source : Insee

B - Seules les administrations locales et de sécurité sociale ont amélioré leur solde

En 2016, le déficit public (3,4 points de PIB) est intégralement porté par les administrations publiques centrales (APUC), et en particulier l'État (3,3 points de PIB). La réduction de 0,2 point du déficit est partagée pour moitié entre les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO), tandis que le déficit des administrations publiques centrales est quasi stable en point de PIB.

⁵ Sans que la chronique des déficits publics mesurés en comptabilité nationale soit affectée. En effet, les primes à l'émission ne constituent pas une recette de l'État en comptabilité nationale. En comptabilité générale, elles sont enregistrées en dette non financière et reprises graduellement au compte du résultat.

Graphique n° 3 : évolution des soldes des différentes catégories d'administrations publiques (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee

La concentration du déficit public sur les administrations publiques centrales et en particulier de l'État doit être interprétée avec prudence. En effet, l'importance des transferts (financiers, de recettes, de compétences) opérés entre administrations publiques invite à relativiser les frontières entre elles et rend plus pertinent le raisonnement sur le champ de l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, la compensation intégrale par l'État des baisses de prélèvements opérées dans le cadre du Pacte de responsabilité par des transferts de recettes à la sécurité sociale et de dépenses à l'État conduit à ce que le coût de cette politique, dont bénéficient toutes les administrations *via* le soutien à l'économie qu'elle procure, est intégralement porté par l'État.

1 - Une quasi-stabilisation du déficit des administrations publiques centrales en part de PIB

Le déficit des administrations publiques centrales (APUC) est pratiquement stable entre 2015 et 2016, à 3,4 points de PIB. Si le déficit de l'État en comptabilité budgétaire s'est légèrement amélioré en passant de 70,5 Md€ à 69,0 Md€, cette amélioration, peu significative, ne se retrouve pas en comptabilité nationale. Le besoin de financement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) est quant à lui à peu près stable entre 2015 et 2016, autour de 2 Md€.

Les recettes de l'État, en comptabilité budgétaire, augmentent de 1,4 % par rapport à 2015. L'année 2016 s'est déroulée dans la relative continuité de l'année 2015, marquée par une élasticité positive des recettes fiscales de l'État au PIB, après trois années au cours desquelles celle-ci avait été négative (notamment en 2013 où elle avait atteint une valeur anormalement basse de -1,6), ceci s'expliquant en partie par une croissance relativement faible du PIB en valeur. La croissance économique plus forte observée en 2016, comme en 2015, s'est accompagnée d'un retour à une élasticité plus élevée que l'unité (1,2).

Les recettes fiscales ont été néanmoins inférieures de 3,8 Md€ aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, en raison d'une croissance du PIB moindre que prévu et d'une croissance du bénéfice fiscal des entreprises en 2015, et donc des recettes d'impôt sur les sociétés, très inférieures à la prévision.

Les recettes fiscales décevantes ont été quasiment compensées par des recettes non fiscales exceptionnelles⁶ (versements liés à la cession du droit d'utilisation des fréquences hertziennes, reversement important de la Coface à l'État) et des économies de constatation sur le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

**Tableau n° 3 : les recettes fiscales nettes de l'État
(en Md€)**

Désignation des recettes	Exécution 2015	Évolution spontanée	Mesures nouvelles, de périmètre et de transfert	Exécution 2016
Recettes fiscales nettes	280,1	5,2	- 1,3	284,1
1. Impôt sur le revenu net	69,3	2,8	- 0,4	71,8
2. Impôt sur les sociétés net	33,5	0,3	- 3,9	30,0
3. TICPE	13,8	0,2	1,9	15,9
4. Taxe sur la valeur ajoutée nette	141,8	2,3	0,3	144,4
5. Autres recettes fiscales nettes	21,7	- 0,4	0,8	22,0

Source : direction du budget. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

⁶ Voir sur ce point : Cour des Comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2016, résultats et gestion*, le montant des recettes exceptionnelles repris en comptabilité nationale est toutefois inférieur à celui enregistré en comptabilité budgétaire.

L'augmentation des dépenses de l'État a été contenue, grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables, mais n'a pas été véritablement maîtrisée⁷. Les dépenses nettes du budget général, hors charge de la dette, contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* et mission *Relations avec les collectivités territoriales*, s'établissent à 223,5 Md€, soit un niveau nettement supérieur à la cible du budget triennal⁸ (+ 5,2 Md€). Leur augmentation, qui peut paraître modérée par rapport à 2015 (+ 1,0 %), est toutefois minorée par celles des reports de charges sur 2017 (0,9 Md€ sur le budget général, à périmètre constant) et des contournements de la charte de budgétisation⁹ (2,2 Md€ de nouveaux contournements en 2016 sur le budget général). Retraitée de tous ces éléments, la progression des dépenses du budget général sur le même périmètre est près de deux fois plus rapide.

2 - Une diminution des déficits sociaux moindre qu'en 2015

La diminution du besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) a été moindre en 2016 qu'en 2015 : le solde s'améliore de 1,8 Md€ seulement, contre 3,0 Md€ en 2015. Il reste déficitaire à hauteur de 2,9 Md€ (0,1 point de PIB contre 0,2 point en 2015).

Les recettes de l'ensemble des ASSO ont progressé de 1,3 %. Leur croissance spontanée, c'est-à-dire hors mesures de réduction de cotisations et de contributions sociales décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité, approche toutefois près de 2 %. Les dépenses des ASSO, composées à 75 % de prestations sociales, ont quant à elles progressé de moins de 1 % à périmètre courant, soit près de 1,8 % à périmètre constant une fois retraitées des transferts de dépenses vers l'État (aides au logement) destinés à compenser les pertes de recettes liées au Pacte de responsabilité.

La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), qui assure l'amortissement de la dette accumulée par le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), et le Fonds de réserve des retraites (FRR), qui

⁷ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2016, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2017, 214 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸ Loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 8.

⁹ La charte de budgétisation, annexée à la loi de programmation des finances publiques, regroupe l'ensemble des règles et principes régissant l'objectif en dépenses de l'État.

est mobilisé depuis 2011 pour le financement de la CADES, ont ensemble contribué à hauteur de 0,5 Md€ à l'amélioration de solde des ASSO.

Tableau n° 4 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des ASSO en comptabilité nationale

<i>En Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Régime général + FSV	- 16,1	- 14,0	- 11,4	- 11,1	- 8,3
CADES	11,6	12,0	12,3	13,0	13,6
FRR	- 1,6	- 1,4	- 1,6	- 1,5	- 1,6
Agirc-Arrco	- 4,4	- 4,7	- 4,7	- 4,1	- 3,8
Unédic + Pôle emploi	- 2,7	- 3,6	- 3,9	- 4,0	- 4,45
Autres ASSO	0,5	2,9	1,5	3,0	1,8
TOTAL ASSO	- 12,7	- 8,8	- 7,8	- 4,7	- 2,9

Source : Insee (comptes nationaux)

Le déficit du régime général et du FSV, mesuré cette fois en comptabilité générale, s'est établi à 7,8 Md€ en 2016, soit 0,6 Md€ de plus que prévu lors du vote de la loi de financement pour 2017. Le déficit se sera toutefois de nouveau réduit significativement en 2016, de 3 Md€ après 2,4 Md€ entre 2014 et 2015.

À périmètre constant, les dépenses du régime général, toutes branches confondues, n'ont progressé que de 1,6 % en 2016. Les recettes ont quant à elles connu une progression spontanée de plus de 2 % et ont bénéficié de l'apport de près de 1 Md€ de mesures nouvelles en 2016. Cette amélioration des soldes concerne toutes les branches.

Tableau n° 5 : solde par branche du régime général et du FSV en comptabilité générale

<i>En Md€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maladie	- 8,6	- 5,9	- 6,8	- 6,5	- 5,8	- 4,8
Accidents du travail	- 0,2	- 0,2	0,6	0,7	0,7	0,8
Vieillesse	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,2	- 0,3	0,9
Famille	- 2,6	- 2,5	- 3,2	- 2,7	- 1,5	- 1,0
Total régime général	- 17,4	- 13,3	- 12,5	- 9,7	- 6,8	- 4,2
FSV	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,5	- 3,9	- 3,6
Régime général + FSV	- 20,9	- 17,5	- 15,4	- 13,2	- 10,8	- 7,8

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

La branche vieillesse, avec un déficit (y compris FSV) ramené à 2,8 Md€ en comptabilité générale, connaît l'amélioration la plus nette (+ 1,4 Md€), en raison de l'absence d'inflation, des effets de la réforme de 2010 sur le rythme des départs en retraite et des augmentations de taux de cotisations prévues par la réforme de 2014 et le décret de 2012 sur les carrières longues. Le solde de la branche famille, à - 1 Md€, s'améliore de 0,5 Md€. Il bénéficie des effets de l'absence d'inflation sur le niveau des prestations mais également de l'impact en année pleine de la modulation des allocations familiales mise en œuvre à partir du 1^{er} juillet 2015. Le solde de la branche maladie atteint - 4,8 Md€ et s'améliore de 1 Md€, avec une progression de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) limitée à 1,8 %, réalisation conforme à l'objectif prévu en loi de financement. Cette branche concentre désormais une part majoritaire du déficit du régime général et du FSV¹⁰.

L'Agirc-Arrco réduit son déficit, en comptabilité nationale, de - 4,1 Md€ en 2015 à - 3,8 Md€ en 2016¹¹. La mesure de sous-indexation des pensions décidée dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO-AGFF n'a pratiquement pas produit d'économies en raison d'une inflation pratiquement nulle en 2016.

En revanche, les soldes de l'Unédic et de Pôle emploi se détériorent respectivement de 0,2 et 0,4 Md€, pour atteindre un total de - 4,5 Md€ (après - 4,0 Md€ en 2015). Ils contribuent ainsi à limiter la réduction du déficit des ASSO.

Les soldes des autres régimes et organismes¹² se dégradent également tout en restant excédentaires (à + 1,8 Md€ après + 3,0 Md€ en 2015).

¹⁰ Une part importante de cette amélioration tient toutefois à une fraction du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité qui leur a été attribuée sans base juridique, ce qui contrevient aux normes et principes comptables ; la Cour a émis une réserve sur la comptabilisation de ce produit par la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) dans le cadre de sa mission de certification (Cour des comptes, *Certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2016*, juin 2017, disponible sur www.ccomptes.fr).

¹¹ Pour ces régimes complémentaires, la réduction du déficit en comptabilité générale est encore plus prononcée (0,8 Md€) mais s'explique principalement par des régularisations de cotisations sur exercices antérieurs qui ne devraient pas produire d'effet durable sur les exercices à venir.

¹² Qui comprennent notamment d'autres régimes de retraite (comme par exemple le Régime de Retraite additionnelle de la Fonction publique), les hôpitaux, etc.

3 - Une amélioration du solde des collectivités territoriales grâce à une baisse des dépenses

Le solde des administrations publiques locales s'améliore sensiblement (de - 0,1 Md€ à + 3,0 Md€). Cette amélioration provient essentiellement des départements dont les comptes se sont redressés (+ 1,4 Md€ en 2016 après - 0,4 Md€ en 2015) et, dans une moindre mesure, des régions dont le besoin de financement se réduit (- 1,0 Md€ en 2016 après - 1,9 Md€ en 2015).

En 2016, pour la seconde année, les dépenses des APUL ont reculé significativement (- 0,8 % en 2016 après - 0,9 % en 2015). Cependant, à la différence de l'année 2015 où elle provenait essentiellement de la baisse de l'investissement des collectivités territoriales, la diminution des dépenses concerne également les dépenses de fonctionnement qui baissent de 0,3 %, ce qui s'ajoute à une baisse de 3,3 % des dépenses d'investissement.

Cette diminution des dépenses de fonctionnement résulte d'une baisse des dépenses de fonctionnement courant (- 1,2 %) et des prestations sociales (- 0,4 %), qui s'accompagne d'une modération de la croissance des dépenses de personnel (+ 0,8 % contre + 1,7 % en 2015).

Les recettes totales des administrations publiques locales ont augmenté modérément en 2016. La baisse des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales a été plus que compensée par le dynamisme de la fiscalité locale, et en particulier des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui ont crû de 8,3 %, et du produit de la taxe foncière (+ 5,0 %), notamment du fait des hausses de taux votées par les collectivités.

*

**

En 2016, le déficit rapporté au PIB a diminué très modérément et la dette publique a de nouveau augmenté. La situation des finances publiques de la France s'est ainsi dégradée par rapport à ses voisins européens. Ce constat sur l'année 2016 s'inscrit dans une tendance à une lente amélioration du solde public français et à une dégradation de sa situation relativement à ses partenaires européens, qui est analysée ci-après.

II - 2012 à 2016 : une amélioration lente et encore très partielle de nos finances publiques

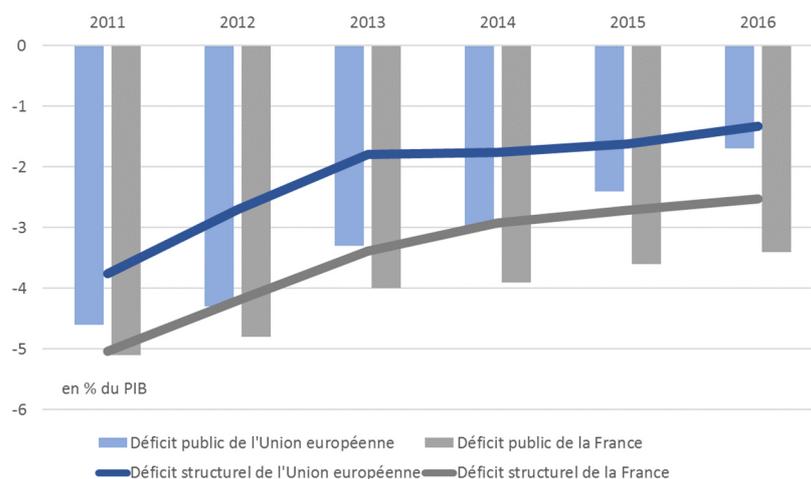
Au cours des cinq dernières années, la réduction des déficits a été plus lente que celle de la zone euro, et la dette publique française n'a cessé d'augmenter, ce qui la place désormais au-dessus de celle de la zone euro (A). L'ajustement des finances publiques, qui a d'abord été obtenu par des hausses de prélèvements obligatoires, est désormais opéré par les dépenses, mais le ralentissement de la dépense, en partie imputable à des facteurs exceptionnels, n'est pas à la hauteur de celui opéré par nos partenaires européens (B).

A - Une réduction, lente, du déficit public et une situation relative qui s'est dégradée par rapport au reste de la zone euro

1 - Après une diminution marquée en 2011, une réduction lente depuis lors des déficits publics effectif et structurel

Après une forte réduction en 2011 (- 1,7 point de PIB), due principalement à l'arrêt du plan de relance décidé en 2009 et à de très importantes mesures de hausse des prélèvements obligatoires, la baisse du déficit public s'est faite depuis à un rythme nettement plus modéré. Au-delà de certaines fluctuations annuelles, la réduction s'est effectuée à un rythme moyen de 0,3 point de PIB par an entre 2011 et 2016, rythme plus faible que celui constaté dans le reste de la zone euro, alors même que la France partait d'une situation plus dégradée que celle de ses partenaires.

Graphique n° 4 : déficits publics effectif et structurel en France et dans l'Union européenne de 2011 à 2016 (en points de PIB)



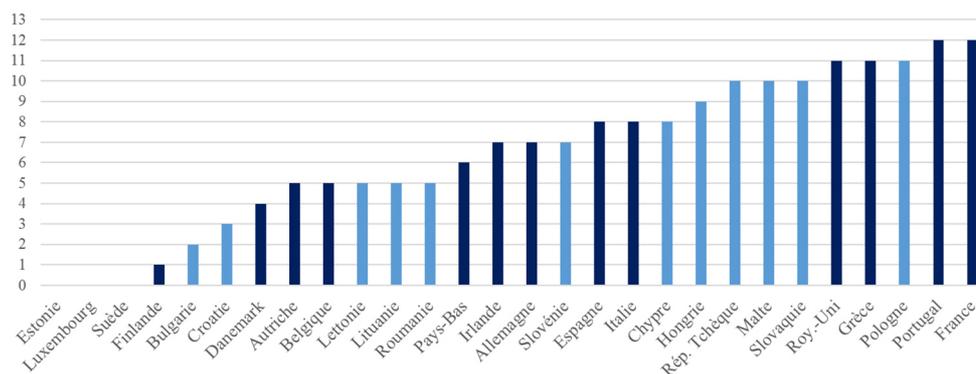
Source : Eurostat et AMECO (prévisions de printemps de la Commission)

La lenteur de cet ajustement est en partie imputable à la faiblesse de la croissance. Selon les évaluations de la Commission européenne de mai 2017, le solde public conjoncturel de la France se serait ainsi creusé de 0,1 point de PIB par an en moyenne au cours des cinq dernières années, alors qu'il aurait été stable en moyenne dans l'Union européenne.

Mais elle s'explique également par le fait que l'amélioration du solde structurel (0,5 point de PIB en moyenne par an), qui neutralise l'impact de la conjoncture, n'a pas été plus forte que celle enregistrée par nos partenaires de la zone euro, alors même que leur situation était moins dégradée que celle de la France en 2011. Estimé par la Commission européenne à 2,5 points de PIB en 2016, le déficit structurel de la France demeure ainsi près d'un point et demi plus élevé que celui de l'Union européenne (1,1 point de PIB).

Le retard persistant par rapport à nos partenaires dans le rééquilibrage de nos finances publiques se traduit par le fait que la France est, avec le Portugal, le pays européen qui a passé depuis 2002 le plus d'années en procédure de déficit excessif.

Graphique n° 5 : nombre d'années passées en procédure pour déficit excessif (PDE) depuis 2002



Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne

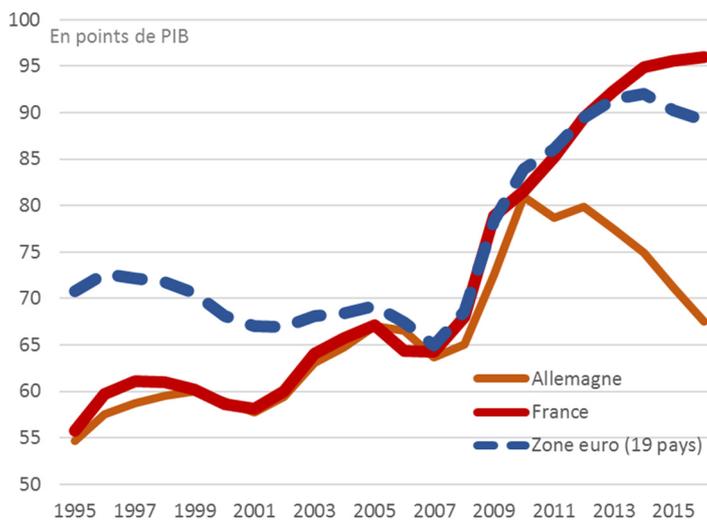
Note de lecture : le graphique présente pour chaque pays le nombre d'années passées en procédure de déficit excessif (PDE), c'est-à-dire au-dessus du seuil de 3 points de PIB. Les pays avec des histogrammes en clair sont ceux qui ont intégré l'Union européenne postérieurement à 2002.

Méthodologie : les années sont comptabilisées à partir de l'année de la décision de la mise en œuvre de la PDE par le Conseil, jusqu'à l'année N-1 de la décision de la suppression de la PDE par le Conseil. Par exemple, pour une PDE mise en œuvre par le Conseil en janvier 2004 à l'encontre de l'État membre et supprimée en juin 2009, les années 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 (soit cinq ans) sont comptabilisées.

2 - Une dette publique qui n'a cessé d'augmenter depuis 2007 et qui est devenue supérieure à celle de la moyenne de la zone euro

Conséquence des déficits élevés enregistrés sur la période, la dette publique n'a pas cessé d'augmenter depuis 2007 : avec 96,3 points de PIB en 2016, elle est supérieure de plus de 32 points à son niveau de 2007 et encore de 11 points de PIB à celui de 2011.

Graphique n° 6 : dette publique en France, en Allemagne et dans la zone euro (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données d'Eurostat

La dette publique de la France a commencé à diverger de celle de l'Allemagne en 2010 et l'écart atteint désormais près de 30 points de PIB. Vis-à-vis de la zone euro, la divergence est plus récente (2014), mais l'écart se creuse également et approche 7 points de PIB.

Cet écart empêche la France de bénéficier de conditions d'emprunt aussi favorables que l'Allemagne et l'écart de taux entre la France et l'Allemagne a tendance à se creuser lorsque l'environnement devient globalement moins favorable, comme à l'automne 2016, lorsque le durcissement annoncé de la politique monétaire américaine et la perspective d'une relance budgétaire après l'élection présidentielle américaine avaient poussé à la hausse les taux obligataires mondiaux.

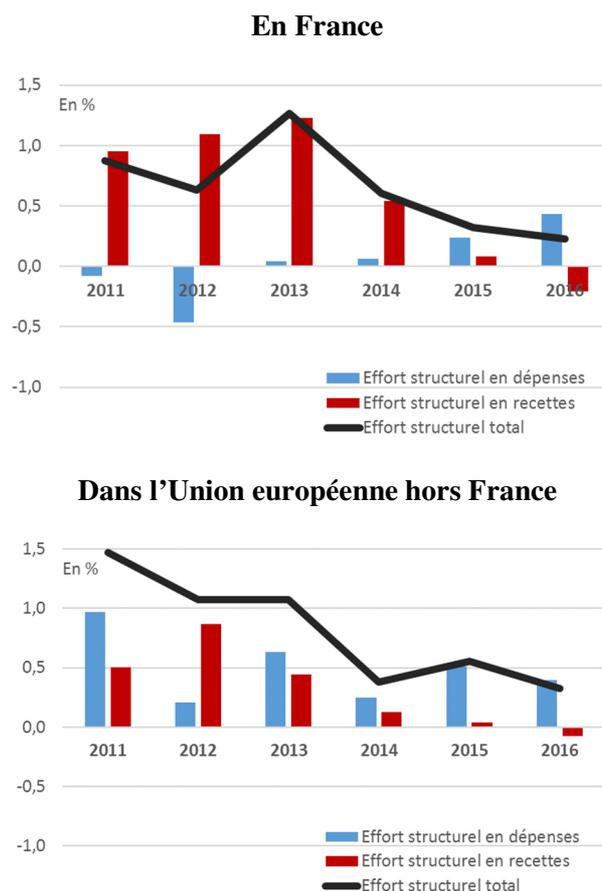
B - Un ralentissement de la dépense réel, mais inférieur à celui de nos partenaires européens

1 - La réduction du solde public a d'abord résulté de hausses de prélèvements obligatoires, puis d'un infléchissement de la dépense

Sur la période 2012-2016 prise dans son ensemble, l'effort structurel réalisé par la France a porté quasi exclusivement sur les recettes. Néanmoins, deux périodes peuvent être distinguées : jusqu'en 2013, l'essentiel de la réduction du déficit public a résulté de mesures de hausse des prélèvements obligatoires (PO) ; à partir de 2014 et surtout en 2016, c'est l'effort sur les dépenses qui a permis une réduction du déficit structurel faisant plus que compenser les mesures de baisse des prélèvements.

À titre de comparaison, les autres pays européens ont fait porter leurs efforts de manière équilibrée sur les dépenses et sur les recettes en début de période, puis ont privilégié l'effort en dépenses à partir de 2014.

Graphique n° 7 : effort structurel en recettes et en dépenses de 2011 à 2016 (en points de PIB)



Source : Commission européenne, à partir de la base de données AMECO¹³

Au cours des cinq dernières années, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 114 Md€, après une hausse de 51,5 Md€ en 2011. Près de la moitié de cette hausse est imputable aux mesures nouvelles (48,5 Md€ après déjà 20,4 Md€ en 2011) et à peine plus de la moitié à leur évolution spontanée (65,4 Md€). Deux périodes peuvent être distinguées : en 2012 et 2013, d'importantes mesures de hausse des prélèvements obligatoires ont

¹³ Calcul de l'effort structurel à partir des dépenses structurelles et des mesures nouvelles recensées dans la base de données AMECO.

été prises, dans le prolongement de l'année 2011 (au titre de laquelle 20,4 Md€ de mesures de hausse des prélèvements obligatoires avaient déjà été prises); depuis 2015, les mesures de baisse des prélèvements obligatoires l'emportent, même si elles sont loin d'effacer les hausses antérieures.

Tableau n° 6 : évolution des prélèvements obligatoires entre 2011 et 2016 (en Md€)

	Évolution spontanée	Mesures nouvelles	Variation totale	Montant	Taux de PO
2011	31,1	20,4	51,5	876,7	42,6
2012	15,2	22,8	38	914,7	43,8
2013	2,6	29,5	32,1	946,8	44,8
2014	9,7	2,4	12,1	958,9	44,6
2015	18,3	-2,2	16,1	975,0	44,4
2016	19,6	-4,0	15,6	990,7	44,4

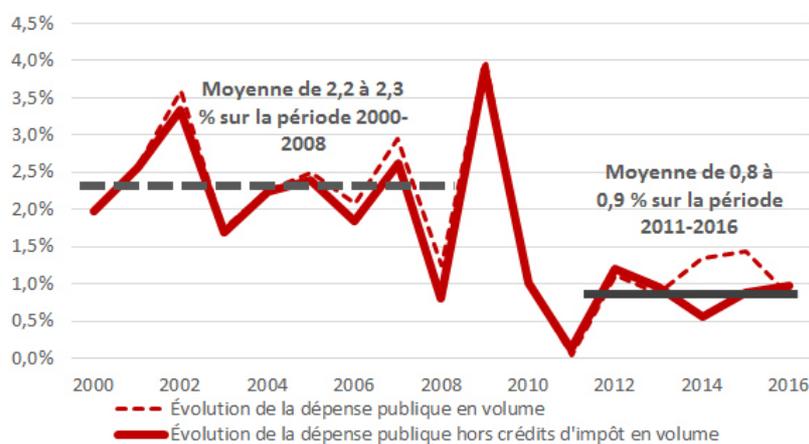
Source : *Calculs Cour des comptes, à partir des données de l'Insee, des rapports économique, social et financier des années 2012 à 2016 et du Programme de stabilité d'avril 2017*

2 - Un ralentissement de la dépense amplifié par des facteurs exceptionnels

Au cours des dernières années, le rythme d'évolution des dépenses en volume hors crédits d'impôt¹⁴ (en moyenne de 0,9 %) est resté nettement inférieur à celui de la décennie 2000 (avec une évolution moyenne de 2,3 %).

¹⁴ Les crédits d'impôt sont considérés comme des dépenses en comptabilité nationale : dès lors qu'il donne lieu à remboursement à certains contribuables, un crédit d'impôt est considéré comme une dépense en comptabilité nationale et celle-ci enregistre alors l'intégralité du crédit d'impôt en dépense. S'agissant toutefois du plus important d'entre eux, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), on peut également considérer qu'il s'apparente à une baisse du barème des cotisations sociales, bien que s'imputant sur l'impôt sur les sociétés, et alors ne pas le comptabiliser comme une dépense. En France, le Gouvernement fait ainsi le choix de présenter les dépenses et les recettes publiques nettes des crédits d'impôt.

Graphique n° 8 : évolution des dépenses publiques en volume



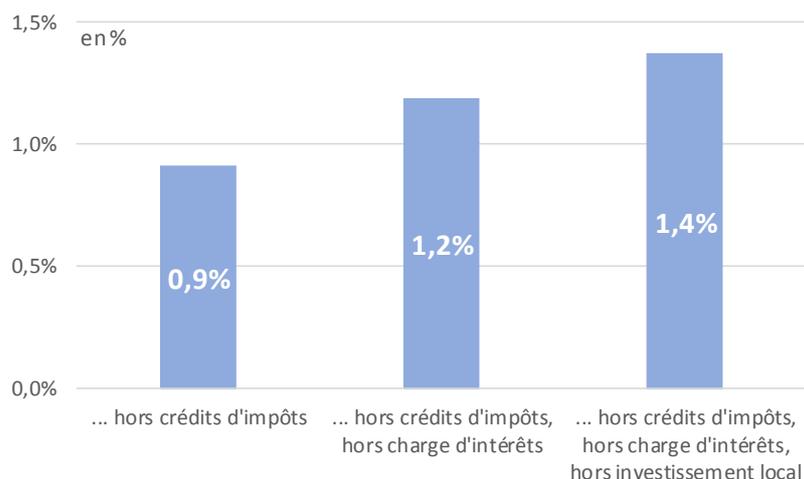
Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Le ralentissement de la dépense n'est pas imputable à la seule action des pouvoirs publics. Il est dû aussi à des facteurs en large part exogènes : ainsi, de 2012 à 2016, la baisse des taux a permis une diminution de la charge d'intérêts de 11,6 Md€ (- 22 %), malgré une forte augmentation de la dette sur la période. La dépense publique a ainsi été ralentie de 0,3 point par an en moyenne par la baisse de la charge d'intérêts. Hors charge d'intérêts, elle a crû en moyenne de 1,2 % de 2012 à 2016.

Sur cette période, la dépense a également été freinée, à hauteur de 0,2 point, par la baisse de l'investissement des collectivités territoriales. Or, même si elle a pu être amplifiée par la réduction des dotations de l'État, cette baisse de l'investissement local traduit principalement l'impact du cycle électoral communal¹⁵. Hors charge d'intérêts et hors investissement des collectivités territoriales, la croissance de la dépense en volume atteint 1,4 %.

¹⁵ L'investissement communal baisse en général les deux années qui suivent le renouvellement des exécutifs municipaux et augmente à l'inverse fortement l'année qui le précède.

Graphique n° 9 : évolution moyenne de la dépense en volume des administrations publiques de 2012 à 2016



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

3 - Un plan de 50 Md€ d'économies dont l'objectif n'a pas été tenu

Si la dépense a continué de croître à un rythme supérieur à 1 % hors charges d'intérêts, c'est notamment parce que la mise en œuvre du programme d'économies de 50 Md€ annoncé par le Gouvernement à l'occasion du Programme de stabilité d'avril 2014 n'a pas été à la hauteur des ambitions initiales.

a) Des objectifs d'économies d'abord repoussés vers la fin de période, puis réduits

Le cadencement dans le temps du programme d'économies a fait l'objet de multiples modifications de la part du Gouvernement, pour tenir compte notamment d'une inflation plus faible que prévu lors de la construction du programme en 2014. Les économies programmées à l'origine ont été progressivement décalées dans le temps : dans le Programme de stabilité d'avril 2015, elles ont été révisées en baisse pour 2015 et en hausse pour 2016 et 2017, puis, dans celui d'avril 2016, celles prévues pour 2017 ont été de nouveau accrues pour compenser la révision à la baisse de celles (constatées) pour 2015 et (prévues) pour 2016.

Initialement prévues à 21 Md€, les économies sur 2015 sont aujourd'hui estimées par le Gouvernement à 18,1 Md€ et celles pour 2016, initialement prévues à 18,6 Md€, à 15,4 Md€.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement a finalement réduit de 50 Md€ à 40,5 Md€ le montant total des économies attendues. Ainsi, près de 10 Md€ d'économies prévues initialement n'ont finalement pas été maintenues.

b) Des économies réalisées nettement inférieures aux objectifs

En reprenant la méthode de calcul et le « tendancier » des dépenses publiques utilisés par le Gouvernement pour élaborer son plan d'économies, la Cour a procédé à l'estimation des économies effectivement réalisées (ou programmées s'agissant de l'année 2017).

Selon ces estimations¹⁶, les économies effectives s'élèveraient à 26,9 Md€, contre 40,5 Md€ prévus par le Gouvernement, soit les deux tiers. Une partie de l'écart par rapport à l'objectif de 50 Md€ provient d'une inflation moindre qu'anticipé, qui a conduit à minorer certaines économies, sans que le Gouvernement compense à due concurrence cet écart par de nouvelles mesures. En outre, certaines estimations d'économies étaient délibérément optimistes. À ce titre, les principaux écarts portent notamment sur les économies enregistrées sur l'État en 2015¹⁷ et celles attendues de l'Unédic.

¹⁶ Voir annexe n° 4 pour plus de détails.

¹⁷ Cf. à ce titre : Cour des comptes, *rapport sur Le budget de l'État en 2015, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 7 : estimation des économies réalisées en 2015 et 2016 et prévues pour 2017 (en Md€)

Catégorie d'APU	2015		2016		2017		Total	
	Gouv.	Cour	Gouv.	Cour	Gouv.	Cour	Gouv.	Cour
APUC (État + ODAC) (A)	8,4	3,3	4,6	3,3	-0,5	-1,6	12,5	5,0
APUL (B)	3,5	3,5	3,4	3,3	2,8	2,6	9,7	9,4
ASSO (C)	6,2	5,0	4,5	3,4	7,6	4,1	18,3	12,5
TOTAL (A+B+C)	18,1	11,8	12,4	10,0	10,0	5,1	40,5	26,9

Source : Cour des comptes et rapport de décembre 2016 de la France sur la mise en œuvre des actions suivies d'effet (recommandations du Conseil européen du 10 mars 2015). Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Au total, le montant d'économies réalisé, bien que réel (26,9 Md€), est nettement plus faible que celui annoncé initialement (50 Md€) et, plus encore, que celui revu à la baisse lors de la présentation du PLF pour 2017 (40,5 Md€). Il faut en outre rappeler que l'établissement de tout scénario tendanciel, qui sert de référence au calcul des économies, repose nécessairement sur des hypothèses conventionnelles et que celles retenues par le Gouvernement conduisent à une évaluation plutôt élevée de la croissance tendancielle majorant d'autant le montant estimé des économies¹⁸.

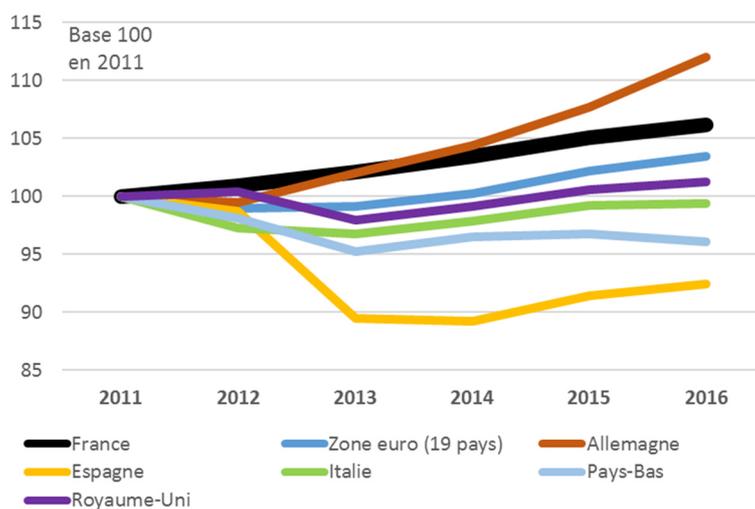
4 - Une croissance des dépenses supérieure à celle de nos partenaires européens

En dépit de la modération de son rythme d'accroissement sur les dernières années, la dépense publique en volume a nettement plus augmenté en France que dans les principaux autres pays européens sur la période 2011-2016 (graphique n° 10). Seule l'Allemagne a plus augmenté

¹⁸ Voir à ce sujet : Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, chapitre 4, p. 113 à 130, la Documentation française, juin 2016, 214 p., disponible sur www.ccomptes.fr

ses dépenses que la France, mais cette hausse a été permise par une croissance supérieure et des excédents budgétaires enregistrés depuis 2012. L'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont en revanche nettement moins augmenté leurs dépenses publiques que la France de 2012 à 2016.

**Graphique n° 10 : évolution des dépenses publiques en volume
(base 100 en 2011)**



De ce fait, la France a désormais les dépenses publiques rapportées au PIB les plus élevées de l'Union européenne¹⁹. L'infléchissement de la dépense publique a été plus marqué après la crise financière des années 2008-2009 chez ses principaux voisins européens. Plusieurs d'entre eux ont notamment procédé à une révision importante des contours de l'action publique. Les chapitres 3 et 4 de ce rapport reviendront sur la stratégie à adopter pour baisser le rapport des dépenses publiques au PIB, notamment au travers d'une amélioration de leur efficacité.

¹⁹ Celui-ci est certes tiré vers le haut par le choix qui a été fait de recourir au mécanisme du crédit d'impôt (le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) pour abaisser le coût du travail ; mais même si on retire les crédits d'impôt des dépenses de la France et si on suppose que ceux-ci sont inexistant dans les autres pays, le poids des dépenses publiques reste le plus élevé en Europe, à l'exception de la Finlande.

CONCLUSION

En 2016, le déficit public est resté élevé, à 3,4 points de PIB, en réduction de 0,2 point seulement, contre une réduction de 0,4 point en moyenne par an sur la période 2011-2015.

Contrairement aux années précédentes où l'effort portait essentiellement sur les recettes, la réduction du déficit structurel (de 0,2 point de PIB, à 2,5 points de PIB) résulte principalement d'un effort porté sur les dépenses. Néanmoins, cet effort provient, pour une part importante, d'économies sur la charge d'intérêts, qui ne traduit pas directement l'action du Gouvernement, et d'une baisse des dépenses d'investissement, en partie imputable au cycle électoral communal.

Comparativement aux autres pays, la France présente une situation de ses finances publiques dégradée, avec un déficit effectif supérieur à la plupart des pays européens. Seule l'Espagne conserve un déficit plus élevé que celui de la France²⁰. La France fait désormais partie des deux pays de la zone euro à être encore en procédure de déficit excessif.

Alors que la France avait, à la veille de la crise de 2008, un déficit, effectif comme structurel, plus élevé que la plupart de ses partenaires, elle a effectué un effort d'ajustement plus faible. En outre, contrairement à ses partenaires, la France a axé jusqu'en 2013 sa politique budgétaire de redressement sur les recettes et n'a commencé qu'en 2015 à faire porter son ajustement exclusivement sur les dépenses.

La dette publique de la France a de nouveau augmenté en 2016, à 96,3 points de PIB. L'écart avec l'Allemagne ne cesse de se creuser depuis 2010 et a atteint près de 30 points de PIB. Celui avec la zone euro se creuse depuis 2014 et approche 7 points de PIB. La hausse du ratio de la dette publique au PIB rend la charge de la dette de plus en plus sensible au risque de remontée générale des taux d'intérêt.

²⁰ La Grèce et le Portugal ont des déficits inférieurs à 3 points de PIB en 2016.

Chapitre II

2017 et au-delà : des risques forts pesant sur la trajectoire de réduction du déficit

Le Programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne en avril 2017 prévoit un retour du déficit des administrations publiques à 2,8 points de PIB, conforme à la recommandation du Conseil de l'Union européenne de mars 2015, mais de 0,1 point supérieur à la prévision associée à la loi de finances pour 2017. Il prévoit une poursuite de la réduction du déficit les années suivantes, à 2,3 points de PIB en 2018, 1,6 point en 2019 et 1,3 point en 2020.

En application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, le Premier ministre a demandé à la Cour des comptes, par lettre du 22 mai 2017 (cf. annexe n° 1), d'auditer la situation des finances publiques, tant pour l'année en cours 2017 que sur la période 2018-2020. Tel est l'objet du présent chapitre.

À cet effet, la Cour a cherché à apprécier si, au regard des informations disponibles à ce stade de l'année, l'objectif de solde pour 2017 pourrait être respecté. Elle a retenu les seules mesures décidées et traduites en actes au 10 mai 2017. Elle a examiné les risques pesant sur les évolutions des recettes et des dépenses prévues dans le Programme de stabilité, par catégorie d'administrations publiques, pour en tirer les conséquences sur le déficit et la dette publics. À cet effet, elle s'est appuyée sur les éléments disponibles dans les textes financiers et le Programme de stabilité, sur les premières données de recettes et de dépenses disponibles au 26 juin 2017, sur les prévisions techniques (les « Budgets économiques ») de la direction générale du Trésor et sur les précisions apportées par cette direction, la direction du budget et la direction de la sécurité sociale concernant l'élaboration de la prévision du Programme de stabilité. Elle a également auditionné les secrétaires généraux de ministères

et contrôleurs budgétaires et comptables ministériels²¹ et les gestionnaires de programmes à forts enjeux, le Commissaire aux participations de l'État et les directeurs de l'Unédic et de l'Agirc-Arrco.

À l'issue de ces travaux, menés dans des délais très courts, la Cour présente les principaux éléments qui pourraient conduire à un dépassement de l'objectif d'un déficit public de 2,8 points de PIB ou celui, moins exigeant, de passer en dessous du seuil de 3 points de PIB nécessaire à une sortie de la procédure de déficit excessif en 2018.

La Cour a ensuite examiné les perspectives de solde des administrations publiques pour 2018. Faute de textes financiers portant sur 2018 (loi de programmation, loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale), elle s'est attachée à examiner l'impact des décisions déjà prises à cet horizon et les risques identifiables qui pourraient affecter l'atteinte de l'objectif d'une nouvelle réduction de 0,5 point de PIB du déficit, présenté dans le Programme de stabilité. Cet exercice n'intègre pas l'impact des décisions futures découlant des orientations énoncées par le Président de la République.

À l'horizon du Programme de stabilité, soit l'année 2020, la Cour a identifié plusieurs éléments structurants qui pèseront sur la construction des lois financières (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale), qu'ils proviennent des évolutions macroéconomiques, de la tendance spontanée de certaines dépenses, sociales en particulier, ou de la montée en charge progressive de projets au long cours, en matière d'infrastructures notamment.

I - 2017 : sans mesures fortes de redressement, le déficit dépasserait 3 points de PIB

La prévision de déficit public pour 2017 avait été fixée à 2,7 points de PIB en loi de finances initiale. Elle a été révisée de 0,1 point, à 2,8 points de PIB dans le Programme de stabilité, en lien avec l'écart de même ampleur enregistré entre la prévision et la réalisation du déficit pour 2016 (de 3,3 points dans la prévision de la LFI à 3,4 points de PIB selon les résultats publiés par l'Insee). La prévision pour 2017 est ainsi désormais strictement identique à l'objectif donné à la France par le Conseil européen

²¹ Ministères de la défense, de l'écologie-développement durable, des ministères chargés des affaires sociales, de l'agriculture, de l'intérieur et de l'éducation nationale.

dans sa recommandation du 10 mars 2015. Reposant sur une prévision de recettes un peu élevée (A) et des dépenses prévisionnelles manifestement sous-évaluées (B), l'objectif de déficit public pour 2017 du Programme de stabilité devrait être dépassé, l'écart pouvant être de l'ordre de 0,4 point de PIB (C).

A - Une prévision de recettes un peu élevée

Les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires sont établies par l'administration, à partir des recettes constatées l'année précédente, en construisant un scénario macroéconomique, puis en estimant le taux de croissance de chaque prélèvement, à législation constante, sur la base de ce scénario, et, enfin, en ajoutant l'impact des mesures législatives nouvelles. À chacune de ces étapes sont associés des risques distincts que la Cour a évalués.

1 - Une base 2016 plus faible, correctement intégrée

Les prélèvements obligatoires se sont élevés à 990,7 Md€ en 2016, en retrait de 1,5 Md€ par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2017.

Les prélèvements obligatoires de l'État et des ODAC sont inférieurs de 1,0 Md€ à la prévision. Les recettes d'impôt sur les sociétés (IS), qui avaient déjà été réévaluées en baisse (- 2,4 Md€) par rapport à la loi de finances initiale, ont été encore inférieures de - 0,5 Md€ à cette prévision révisée. La croissance du bénéfice fiscal des entreprises pour 2015 et, par conséquent, la croissance spontanée de l'IS, auront été modestes, malgré l'amélioration de la croissance économique de 2015 et la baisse des taux d'intérêt. Les autres recettes fiscales ont également été plus faibles que prévu.

Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale ont également été inférieurs à la prévision de 1,4 Md€. Les remises conventionnelles de l'industrie pharmaceutique plus élevées que prévu (+ 0,4 Md€) ont permis en partie de compenser des pertes de recettes sur les cotisations sociales (- 1,2 Md€), les prélèvements sociaux sur les placements (- 0,2 Md€) et la taxe sur les tabacs (- 0,1 Md€).

À l'inverse, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales ont été supérieurs de 0,9 Md€ à la prévision, du fait principalement des droits de mutation à titre onéreux (+ 0,6 Md€).

La prévision de prélèvements obligatoires pour 2017 du Programme de stabilité a, globalement, repris cette révision de la base 2016.

2 - Un scénario macroéconomique plausible

Dans le Programme de stabilité, le Gouvernement a choisi de maintenir sa prévision de croissance du PIB en volume à 1,5 % pour 2017, ce qui se traduit par une hausse de 2,4 % en valeur. Dans son avis du 11 avril 2017, le Haut Conseil des finances publiques a noté que cette prévision « était légèrement supérieure à la plupart des prévisions disponibles ». Toutefois, au regard des enquêtes de conjoncture favorables et de l'amélioration de la croissance mondiale, il a considéré que cette prévision restait plausible.

La publication par l'Insee, le 23 juin 2017, des comptes nationaux du premier trimestre fait état d'une croissance robuste (+ 0,5 %). La plupart des prévisions disponibles sont désormais très proches de celle du Programme de stabilité. La dernière note de conjoncture de l'Insee, publiée le 19 juin 2017, prévoit ainsi une croissance de 1,6 % sur l'ensemble de l'année 2017²².

En ce qui concerne la masse salariale du secteur privé, le Programme de stabilité retient une prévision de croissance de 2,7 % en moyenne en 2017. Le Haut Conseil a relevé que cette croissance était « légèrement supérieure à l'évolution en glissement annuel prévue par l'ACOSS à mi-année, qui est de 2,5 % ». Mais il a considéré néanmoins que la prévision de masse salariale était elle aussi plausible. Les données de masse salariale du premier trimestre 2017 publiées par l'Acoss sont venues conforter la prévision : la masse salariale a augmenté de 1,1 % au premier trimestre et sa croissance sur un an atteint 2,9 %.

Enfin, le Gouvernement a relevé de 0,8 % à 1,2 % sa prévision de hausse des prix à la consommation pour 2017 par rapport au PLF 2017. Cette révision traduit celle des prix des produits pétroliers et des produits alimentaires frais : le prix du baril de pétrole (*Brent*) a été plus élevé en début d'année 2017 qu'inscrit dans la prévision de septembre dernier et les

²² La prévision de l'Insee est en réalité identique à celle du Gouvernement, du fait d'un nombre de jours ouvrés plus faible en 2017 qu'en 2016.

mauvaises conditions climatiques de début d'année ont poussé les prix des produits frais à la hausse. À l'inverse, la prévision d'inflation sous-jacente (qui exclut les produits à prix volatils, et notamment les prix des produits pétroliers et des produits alimentaires frais) a été légèrement révisée à la baisse, à 0,6 % au lieu de 0,8 %. Le Haut Conseil a estimé que « la prévision d'inflation du Gouvernement pour 2017, qui se situait dans le bas de la fourchette du consensus de mars 2017, était raisonnable ».

Depuis lors, les prévisions se sont en moyenne rapprochées de celles du Gouvernement et les dernières informations disponibles font état d'un prix du pétrole légèrement plus bas que celui prévu dans le Programme de stabilité et d'une faiblesse persistante de l'inflation sous-jacente, mais d'une nette remontée en amont des prix de production, qui laisse attendre une hausse de celle-ci au cours des prochains mois. La prévision du Gouvernement peut donc toujours être considérée comme raisonnable, avec toutefois des aléas légèrement baissiers.

Au total, les dernières informations disponibles ne conduisent pas, dans l'ensemble, à remettre en cause le scénario économique du Programme de stabilité.

3 - Une prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires cohérente avec la prévision macroéconomique

Le Gouvernement avait retenu dans le Projet de loi de finances pour 2017 une prévision de croissance « spontanée » (c'est-à-dire à législation constante) des recettes de prélèvements obligatoires un peu supérieure à celle de l'activité et la Cour avait relevé dans son rapport public annuel de février 2017 que cette hypothèse pouvait traduire la surestimation de certaines recettes²³.

Le Programme de stabilité table sur une croissance spontanée des prélèvements obligatoires légèrement abaissée (+ 2,5 % au lieu de + 2,6 %), mais toujours un peu supérieure à celle du PIB. Cette prévision apparaît plausible.

²³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*. Tome I. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2017). La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

a) Les recettes fiscales de l'État

Hors mesures nouvelles, la prévision de recettes fiscales pour 2017 s'établit à 291,0 Md€ dans le Programme de stabilité, après 284,1 Md€ en 2016. Elle a été révisée en baisse de 1,3 Md€ par rapport à la loi de finances initiale. La prévision de croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés a notamment été révisée à la baisse, passant de 6,3 % en PLF à 4,8 % dans le Programme de stabilité.

La TVA spontanée est prévue en hausse de 2,9 %, soit une croissance équivalente à celle des emplois taxables telle qu'elle est prévue dans le Programme de stabilité. Cette croissance de la base taxable est supérieure à celle du PIB en valeur (+ 2,5 %) traduisant une prévision de composition de la croissance favorable à l'assiette de la TVA. La prévision des composantes de la croissance, en volume mais aussi en prix, étant plus fragile que celle de la croissance, elle induit un risque de surestimation de la TVA, même si les rentrées de début d'année n'attestent pas jusqu'à présent de la réalisation d'un tel risque.

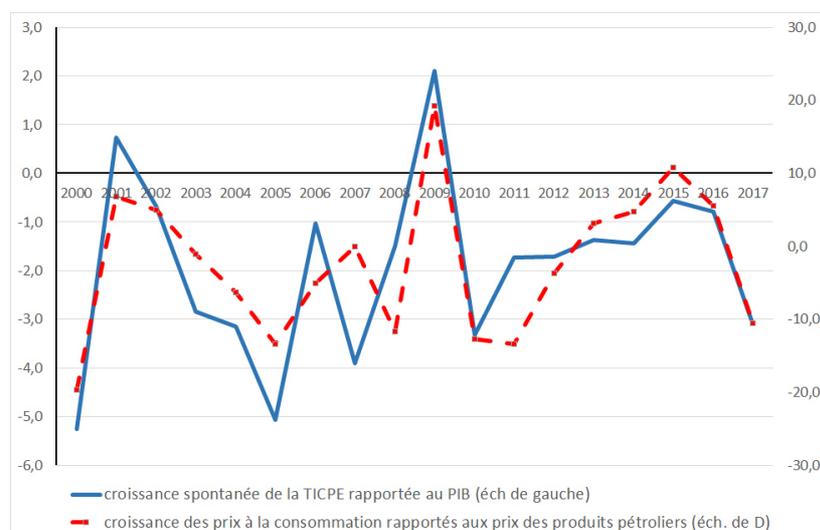
La croissance spontanée de l'impôt sur le revenu est de 3,5 % dans la prévision du Gouvernement, soit une élasticité de 1,75 par rapport à la croissance du revenu de l'année 2016 (+ 2,0 %). Cette élasticité est un peu inférieure à sa valeur moyenne de 2 enregistrée sur les vingt-cinq dernières années, traduisant une estimation, par nature fragile, de l'évolution de la structure de la base taxable de 2016. Elle pourrait conduire à une sous-estimation du rendement de l'impôt sur le revenu.

La prévision de croissance spontanée d'impôt sur les sociétés (+ 4,8 %) marque un net rebond par rapport aux deux années précédentes (+ 0,6 % en 2015 et + 0,4 % en 2016). En général, les évolutions du produit de l'impôt sur les sociétés (IS) amplifient celles de l'activité : l'élasticité de l'IS au PIB est par exemple estimée à 2,5 par l'OCDE. Au regard d'une croissance en 2016 de 2,0 % pour le PIB en valeur et de 3,5 % de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés non financières, la croissance retenue pour l'IS en 2017 semble raisonnable. Les données disponibles, qui incorporent notamment le solde de l'impôt sur les sociétés dû au titre des résultats de 2016, versé en mai, ne remettent pas en cause la prévision du Programme de stabilité. Toutefois, comme chaque année, une incertitude subsiste quant au rendement du cinquième acompte, versé en décembre.

La prévision de croissance spontanée de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est en nette baisse par rapport à 2016 (- 1,8 % après + 1,8 %). La baisse attendue traduit l'effet de la hausse des prix de l'énergie (liée à la hausse des prix du pétrole et de la

TICPE elle-même) sur le volume de la consommation de produits énergétiques. Cette prévision paraît tout à fait plausible.

Graphique n° 11 : croissance spontanée de la TICPE rapportée au PIB et du prix relatif des produits pétroliers



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires, des données des comptes nationaux de l'Insee et des prévisions du Programme de stabilité

Enfin, les autres recettes fiscales nettes (22 Md€ en 2016) sont prévues en hausse spontanée de 3,1 %, un peu supérieure à celle du PIB, mais pas excessive compte tenu de la forte volatilité de ces recettes. La Cour a pu notamment vérifier, s'agissant de l'ISF (5,1 Md€ en 2016) que sa hausse (+ 3,6 %) était cohérente avec l'évolution des marchés financiers et immobiliers en 2016.

Au total, la prévision de croissance spontanée des recettes fiscales de l'État est dans l'ensemble plausible.

b) Les recettes des ASSO

Le Programme de stabilité se fonde sur une évolution spontanée de 2,4 % des prélèvements obligatoires affectés aux ASSO. Il suppose une croissance des cotisations sociales en ligne avec la croissance de la masse

salariale (+ 2,8 %), mais une croissance des prélèvements sociaux plus modérée (+ 1,7 %), proche de celle de 2016 (+ 1,8 %), en raison notamment de la faiblesse persistante du rendement des actifs financiers.

Cette prévision est plausible.

c) Les recettes fiscales des collectivités territoriales

Le Programme de stabilité table sur un ralentissement des recettes fiscales spontanées des collectivités territoriales (+ 2,1 % après + 2,7 %). Ce ralentissement provient principalement de la prévision de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : après deux années de forte hausse (+ 11,3 % en 2015, puis + 6,9 % en 2016), sous l'effet de la forte reprise des transactions immobilières, la prévision suppose un certain tassement (- 3,9 %) des DMTO. Cette prévision paraît légèrement sous-estimée : si la hausse des taux d'intérêt des crédits immobiliers enregistrée depuis le début de 2017 est en effet susceptible de freiner les transactions, on ne décèle aujourd'hui aucun signe de retournement à la baisse ni des transactions ni des prix de l'immobilier.

Le ralentissement des recettes fiscales spontanées des collectivités territoriales provient également d'une croissance spontanée de la taxe foncière plus modérée qu'en 2016 (+ 1,9 % après + 2,8 % en 2016) ainsi que des recettes de cotisation à la valeur ajoutée (CVAE) après leur forte accélération de 2016 (+ 3,6 % après + 4,4 %). La prévision retenue pour la CVAE se situe encore un point au-dessus de la croissance de la valeur ajoutée des sociétés non financières de l'année précédente (+ 2,6 %), telle que mesurée par l'Insee, quand l'écart atteignait deux points en 2016. Cette prévision est plausible.

La croissance spontanée de la taxe d'habitation est prévue en quasi-stabilité (+ 2,2 % après + 2,3 %), ce qui constitue une hypothèse raisonnable.

Au total, la prévision de croissance spontanée des recettes fiscales des collectivités territoriales peut être considérée comme relativement prudente, du fait principalement de l'hypothèse retenue pour les DMTO.

4 - Des mesures nouvelles correctement évaluées, mais un rendement du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) surévalué

Pour prévoir l'évolution des prélèvements obligatoires, il est nécessaire d'ajouter l'impact des mesures nouvelles, du STDR et du règlement des contentieux fiscaux à leur évolution spontanée²⁴.

Depuis le vote de la LFI et de LFSS pour 2017, l'évaluation de l'ensemble de ces impacts est passée de 1,2 Md€ à 0,2 Md€. Ces révisions traduisent notamment la réévaluation en hausse du taux de recours des entreprises au CICE, à la suite des résultats enregistrés en 2016, et la révision en baisse du rendement du STDR, après la décision du Conseil constitutionnel jugeant non conforme à la Constitution l'amende proportionnelle sur les sommes détenues sur des comptes à l'étranger.

Comme le relevait la Cour dans son rapport public annuel de 2017, les mesures nouvelles qui affectent les recettes de 2017 sont d'ampleur modeste : elles conduisent au total à accroître les prélèvements obligatoires de 0,5 Md€ en 2017, montant qui peut être révisé à la hausse de 0,2 Md€ par rapport au Programme de stabilité du fait d'informations rendues disponibles depuis, alors qu'elles les avaient réduits de 2,2 Md€ en 2015 et de 3,3 Md€ en 2016. Leur évaluation, bien qu'entourée d'une certaine incertitude, fait peser des risques faibles sur l'exécution 2017.

Parmi ces mesures nouvelles, le Gouvernement précédent a eu recours, pour un montant de 1,6 Md€, à des mesures consistant à anticiper d'un an les échéances de versement par rapport à la législation antérieure : création d'un acompte de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ; extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers, modification du régime d'acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises, mise en place d'un acompte de majoration de taxe sur les surfaces commerciales, modification du calendrier de versement de la taxe sur les véhicules de société. Ces mesures permettent d'accroître le montant des recettes perçues en 2017, mais ne modifient pas le rendement des impôts en régime permanent (donc pas sur les années 2018 et suivantes) et donc n'améliorent pas de manière structurelle le solde public : elles allègent donc temporairement la contrainte portant sur les soldes publics.

²⁴ Dans la présentation du Gouvernement, l'impact des contentieux fiscaux et du STDR est d'ailleurs intégré aux « mesures nouvelles ».

S'agissant des recettes tirées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), le Programme de stabilité table sur un montant de 1,9 Md€ en 2017, en baisse très modérée, inférieure à celle de 2016 (- 0,2 Md€ contre - 0,4 Md€). L'administration ayant privilégié le traitement des plus gros dossiers, ceux restant à traiter devraient générer moins de recettes unitaires pour l'État et la prévision de recettes en 2017 est trop favorable. Les dernières évaluations de l'administration confirment ce diagnostic et évaluent ce rendement à 1,0 Md€, soit une révision en baisse de 0,9 Md€ par rapport au Programme de stabilité.

Enfin, le coût des contentieux est prévu en légère baisse (- 0,1 Md€ par rapport à 2016), à un niveau plus faible (1,4 Md€) que celui retenu pour l'année en cours lors des prévisions précédentes (4 Md€ en 2013 et plus de 2 Md€ chacune des années suivantes). Entre 2013 et 2016, le montant réalisé s'était alors révélé nettement plus faible que prévu, permettant de constater *ex post* une économie substantielle : celle-ci avait atteint plus de 3,5 Md€ en 2013 et s'est encore élevée à 1,3 Md€ en 2016. Le montant plus faible retenu dans la prévision pour 2017 paraît ainsi correctement évalué et laisse une marge d'économie *ex post* également beaucoup plus faible que les années précédentes.

Ainsi, l'impact sur les prélèvements obligatoires des mesures nouvelles, des recettes tirées du STDR et des contentieux devrait être révisé en baisse de 1,0 Md€ par rapport au Programme de stabilité.

Tableau n° 8 : impact des mesures nouvelles, du STDR et des contentieux (en Md€)

	Programme de stabilité 2017	Évaluation de la Cour des comptes
<i>Mesures nouvelles</i>	0,5	0,5
<i>STDR</i>	- 0,2	- 1,1
<i>Contentieux</i>	- 0,1	- 0,1
TOTAL	0,2	- 0,7

Source : Cour des comptes à partir des données du Programme de stabilité

Au total, du fait principalement d'une forte surestimation des recettes tirées du service de traitement des données rectificatives, les prélèvements obligatoires paraissent surévalués de près de 1 Md€ dans le Programme de stabilité.

5 - Les recettes non fiscales de l'État

Le Programme de stabilité d'avril 2017 s'appuie sur une prévision de recettes non fiscales en comptabilité budgétaire de 14,8 Md€, en hausse de 0,3 Md€ par rapport à la loi de finances initiale (14,5 Md€)²⁵ et en baisse par rapport à 2016 (16,2 Md€).

Par rapport à 2016, cette diminution des recettes non fiscales provient essentiellement de la non-reconduction de recettes « exceptionnelles »²⁶ : baisse des reversements au titre des garanties sur le commerce extérieur (- 1,2 Md€ par rapport à l'exécution de 2016) et fin du double versement issu des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (- 0,5 Md€). En outre, les intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers sont en net recul (- 0,5 Md€) ainsi que, dans une moindre mesure, le produit des amendes perçu au profit de l'État (- 0,2 Md€). À l'inverse, le produit des participations de l'État dans les entreprises financières, et en particulier de la part de la Banque de France, progresserait de 1,1 Md€.

Les recettes non fiscales inscrites dans le Programme de stabilité apparaissent cependant optimistes par rapport aux informations disponibles en juin 2017. Ainsi, les recettes non fiscales liées aux reversements au titre des garanties sur le commerce extérieur (pour 0,6 Md€), les amendes prononcées par l'autorité de la concurrence (pour 0,3 Md€) et les recettes liées à la redevance d'usage des fréquences radioélectriques (pour 0,2 Md€) s'inscriraient en retrait d'environ 1 Md€ par rapport à la prévision du Programme de stabilité.

*

**

L'ensemble des recettes publiques, fiscales et non fiscales, serait ainsi surévalué d'environ 2 Md€. À hauteur des trois quarts, ces surévaluations sont dépourvues de justification technique et paraissent avoir été dictées par le souci d'améliorer artificiellement le niveau de déficit prévu.

²⁵ La hausse par rapport à la loi de finances initiale provient de l'accroissement positif des dividendes et prélèvements des entreprises financières, en particulier de la Banque de France (0,7 Md€), partiellement compensé par de moindres amendes (0,4 Md€).

²⁶ Voir sur ce point : Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2016, résultats et gestion*, p. 84 et suivantes. La Documentation française, mai 2017, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Des dépenses manifestement sous-évaluées

Cette partie analyse les facteurs de hausse des dépenses par rapport au Programme de stabilité, de l'État, puis des administrations de sécurité sociale et enfin des administrations publiques locales. Les risques de dépassement sont importants : ils concernent essentiellement l'État, et dans une moindre mesure, la sécurité sociale.

1 - Sur la base des décisions arrêtées à ce jour, l'objectif de dépenses de l'État du Programme de stabilité ne sera pas tenu

L'analyse des différents risques pesant sur la dépense de l'État nécessite d'examiner non seulement la dépense de chacune des missions du budget général de l'État, mais également celle de l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC), qui s'étendent notamment aux comptes spéciaux et aux organismes satellites de l'État (organismes divers d'administration centrale).

La Cour a examiné successivement l'évolution des dépenses prévue en loi de finances initiale (LFI) pour 2017, les prévisions d'exécution compte tenu des informations disponibles et les risques de dépassement par rapport aux crédits ouverts en LFI et à la cible de dépenses fixée par le Programme de stabilité, qui a été réduite forfaitairement de 1,7 Md€ par rapport à la LFI. Elle a analysé ensuite les économies de constatation possibles sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et la charge d'intérêts, les possibilités de redéploiement de crédits à la lumière de la gestion de 2016 et l'impact des recapitalisations en cours d'entreprises publiques. Cette analyse montre que, même en procédant à des annulations de crédits équivalentes à celles opérées en 2016, les dépenses de l'État en comptabilité nationale devraient être nettement supérieures à la prévision du Programme de stabilité.

a) Une forte hausse des crédits des ministères en LFI 2017

Les dépenses du budget général de l'État prévues par la LFI pour 2017 s'élèvent à 318,5 Md€ en crédits de paiement (CP), soit 8,0 Md€ de plus qu'en exécution 2016 et 6,6 Md€ de plus qu'en LFI pour 2016.

L'objectif de dépenses de l'État, désigné comme la norme de dépenses en valeur, recouvre cependant un périmètre différent, en excluant la charge de la dette et les contributions au CAS *Pensions* et en incluant les

prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les taxes affectées à des opérateurs et plafonnées.

Sur ce périmètre de la norme de dépenses, les dépenses de l'État augmentent de 3,9 Md€ entre la LFI 2016 et la LFI 2017, alors qu'elles étaient inscrites en baisse de 2,6 Md€ entre la LFI 2015 et la LFI 2016. Cet accroissement de 3,9 Md€ provient essentiellement de l'augmentation des crédits des ministères (7,8 Md€) et des taxes affectées (0,4 Md€), liée notamment au fort dynamisme de la masse salariale (cf. annexe n° 10), partiellement compensée par la diminution des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne (de respectivement 2,8 et 1,5 Md€). L'augmentation des dépenses de 3,9 Md€ sur le périmètre de la norme de dépenses en valeur est en partie atténuée par une diminution substantielle de la charge de la dette (- 2,9 Md€).

Tableau n° 9 : norme de dépenses de l'État en LFI 2017 par rapport à la LFI 2016 et à l'exécution 2016 (en Md€, CP)

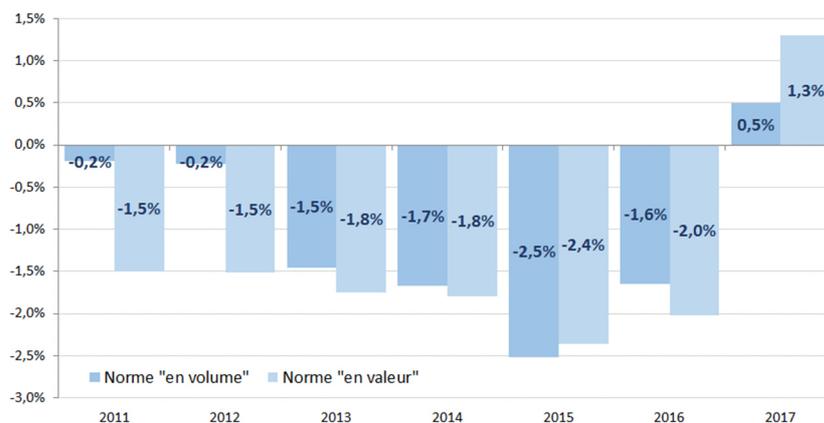
<i>En Md€</i>	LFI 2016 format 2017	Exec 2016 format 2017	LFI 2017	Écart LFI 2017 - LFI 2016	Écart LFI 2017 - exec 2016
<i>Crédits des ministères</i>	221,2	223,0	229,0	7,8	6,0
<i>Taxes affectées plafonnées</i>	8,8	8,6	9,2	0,4	0,6
<i>Prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne</i>	20,2	19,0	18,7	- 1,5	- 0,3
<i>Prélèvement sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales</i>	47,2	46,3	44,4	- 2,8	- 1,9
<i>Total des dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions</i>	297,4	297,0	301,3	3,9	4,3
<i>Charge de la dette</i>	44,5	41,4	41,5	- 2,9	0,1
<i>Contributions au CAS Pensions</i>	46,2	46,0	48,0	1,7	1,9
<i>Total des dépenses de l'État</i>	388,0	384,5	390,8	2,8	6,3

Source : Cour des comptes à partir des données de la direction du budget

L'accroissement en volume de la dépense budgétaire de l'État en loi de finances initiale (1,3 % sur le champ de la norme « en valeur » et 0,5 %

sur celui de la norme en volume) s'inscrit en rupture avec les évolutions récentes (cf. graphique n° 12). Il est même le plus élevé depuis 2002.

Graphique n° 12 : évolution des dépenses budgétaires en projet de loi de finances dans le périmètre de la norme de dépenses de l'État (corrigée de l'inflation)



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires

b) Des risques de dépassements évalués à 7,3 Md€ par rapport au Programme de stabilité

De manière à évaluer les risques sur les dépenses budgétaires de l'État, la Cour des comptes a passé en revue les différentes missions du budget général de l'État. Cet examen a consisté en une analyse de l'exécution 2016 et des prévisions des administrations, qui a été accompagnée par des auditions des secrétaires généraux des ministères les plus concernés par les risques pesant sur l'exécution 2017. Des documents de la direction du budget ont également été exploités afin de conforter les analyses des ministères.

L'analyse qui suit présente les dépassements attendus sur le champ de la norme de dépenses hors charge de la dette et contributions au CAS *Pensions*, lequel correspond à l'objectif de tenue des dépenses par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017. Cette analyse tient compte des informations disponibles au 26 juin 2017. Les annexes n° 8 et n° 9 présentent une analyse détaillée par mission. Selon l'estimation de la Cour, les risques sur les dépenses sont compris dans une fourchette allant de 4,6 Md€ à 6,6 Md€ par rapport à la LFI.

De plus, le Programme de stabilité prévoit une réduction de la cible de dépenses de 1,7 Md€. Cette diminution de l'objectif de dépenses représente autant d'économies à réaliser par rapport à la LFI 2017, conduisant dès lors à des risques de dépassement compris entre 6,3 Md€ et 8,3 Md€, soit 7,3 Md€ selon une hypothèse moyenne.

Tableau n° 10 : estimation des dépassements de dépenses des ministères sur le périmètre de la norme en valeur, en écart par rapport à la LFI 2017 (en Md€)

<i>Missions</i>	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse Moyenne
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)</i>	1,5	1,7	1,6
<i>Travail et emploi</i>	0,9	1,2	1,05
<i>Défense</i>	0,7	0,9	0,8
<i>Solidarité, insertion, égalité des chances</i>	0,6	0,8	0,7
<i>Enseignement scolaire</i>	0,3	0,4	0,35
<i>Immigration, asile et intégration</i>	0,2	0,3	0,25
<i>Égalité des territoires et logement</i>	0,1	0,3	0,2
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	0,0	0,2	0,1
<i>Engagements financiers de l'État (hors dette)</i>	0,1	0,1	0,1
<i>Outre-Mer + plan Guyane</i>	0,05	0,15	0,1
<i>Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)</i>	0,05	0,1	0,1
<i>Aide publique au développement</i>	0,05	0,05	0,05
<i>Jeunesse et sport</i>	0	0,1	0,05
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	0	0,1	0,05
<i>Santé</i>	0,0	0,1	0,05
<i>Sécurités</i>	0,0	0,1	0,05
TOTAL par rapport à l'objectif de la LFI 2017	4,6	6,6	5,6
<i>Durcissement de l'objectif de LFI 2017 dans le Programme de stabilité</i>	1,7	1,7	1,7
TOTAL par rapport à l'objectif du Programme de stabilité d'avril 2017	6,3	8,3	7,3

Source : Cour des comptes à partir des données de la direction du budget

Les trois quarts des risques de dépassement portent sur quatre missions. La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) représente le risque le plus élevé, du fait notamment des

contentieux relatifs aux refus d'apurement communautaires²⁷, de la sous-budgétisation du coût des exonérations de cotisations sociales et des conséquences de l'épidémie d'influenza aviaire (H5N8 et H5N1) et du versement des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)²⁸.

De la même manière qu'en 2016, la mission *Travail et emploi* fait l'objet de sous-budgétisations conséquentes. Le plan de formation des « 500 000 chômeurs » devrait connaître un dépassement d'environ 0,6 Md€, avec une dépense estimée à 0,8 Md€ pour une budgétisation en LFI de 0,2 Md€. Un dépassement est également probable en ce qui concerne les contrats aidés. Selon que seuls les contrats déjà signés seront prolongés ou que le nombre de contrats aidés sera calibré pour stabiliser le nombre de chômeurs, le dépassement serait compris entre 0,3 Md€ et 0,6 Md€.

Les deux autres missions à l'origine des dérapages sont la mission *Défense*, du fait de la sous-budgétisation récurrente des opérations extérieures et intérieures, et la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*, en raison principalement de la sous-budgétisation de l'allocation aux adultes handicapés et de la prime d'activité.

La Cour a réparti les dépassements en quatre catégories : les sous-budgétisations, les reports de charges de l'année 2016 vers 2017, les aléas intervenus depuis le début de l'année 2017 et les mesures nouvelles annoncées depuis le vote de la loi de finances pour 2017.

Les sous-budgétisations représentent de très loin la part prépondérante, à hauteur de 4,2 Md€, des dépassements identifiés par la Cour²⁹. En dépit de l'accroissement de près de 8 Md€ des crédits des ministères entre la LFI pour 2016 et la LFI pour 2017, les sous-budgétisations ont donc continué à augmenter.

Au-delà des sous-budgétisations identifiées usuellement par la Cour (opérations extérieures et intérieures de la mission *Défense*, prestations

²⁷ Dans le cadre des financements de la politique agricole commune, les refus d'apurement sont des sanctions financières appliquées par la Commission aux États membres en cas de défaut de contrôles, ou d'irrégularités constatées dans le versement des aides agricoles. Ils prennent la forme de réfections sur les subventions dues ultérieurement par l'Union européenne. Il s'agit principalement des décisions *ad hoc* 47 du 16 janvier 2015, portant sur 1 078 M€ répartis sur un échéancier de paiement accordé par la Commission en trois tranches (2015, 2016 et 2017) de 359,4 M€ à payer chaque année, et des décisions intervenues depuis le début de l'année 2017.

²⁸ Du fait de reports de charges de l'année 2016 vers 2017.

²⁹ Il s'agit ici des dépassements nets d'éventuelles économies d'ores et déjà identifiées sur la mission. Les sous-budgétisations « brutes » représentent en réalité 4,3 Md€.

sociales des missions *Solidarité, insertion, égalité des chances* et *Égalité des territoires et logement*), de nouvelles sous-budgétisations sont apparues, sur les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) et *Travail et emploi*.

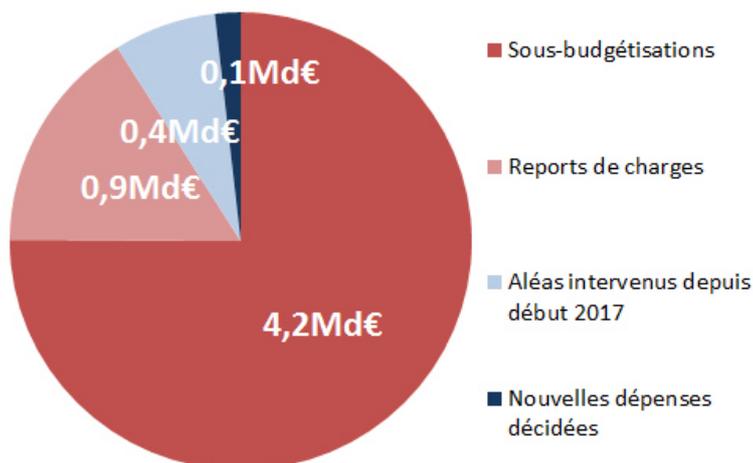
Les reports de charges représentent également une part substantielle des dépassements (0,9 Md€). Ils sont principalement concentrés sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) du fait de reports de paiement de factures au titre de gestions passées, notamment au titre du versement des indemnités compensatoires de handicaps naturels.

Les aléas intervenus depuis le début de l'année représentent une part modérée des dépassements (0,4 Md€) et portent essentiellement sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) au titre de nouveaux refus d'apurements communautaires notifiés par la Commission européenne depuis le début de l'année.

Ces aléas ne prennent pas en compte l'impact de ceux qui pourraient intervenir d'ici la fin de l'année. En particulier, les aléas climatiques intervenus depuis le début de l'année 2017 (période de gel tardif en avril pouvant affecter certaines productions agricoles) pourraient avoir un impact financier, modéré, sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR). De même, de nouveaux refus d'apurement communautaire dégraderaient directement le déficit public. Les contentieux liés à des projets d'équipement (ligne Perpignan-Figueras, digue de Sète, contrat de partenariat public privé concernant les centres d'exploitation et d'intervention routiers, suites de la renonciation à l'écotaxe poids lourds, impact du retard de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, etc.) pourraient entraîner des dépenses supplémentaires. Enfin, le chiffrage des prestations sociales à la charge de l'État demeure à ce stade de l'année incertain : un accroissement du nombre de bénéficiaires ou du taux de recours à certaines prestations conduirait mécaniquement à dégrader les finances de l'État de plusieurs centaines de millions d'euros. Au total, les aléas actuellement identifiés pourraient représenter plus de 1 Md€.

Les annonces nouvelles (0,05 Md€ en 2017 sur une enveloppe pluriannuelle de 1 Md€) concernent essentiellement le plan Guyane décidé à la suite des mouvements sociaux ayant affecté ce département, et qui devrait être mis en œuvre progressivement (notamment sur la mission *Outre-mer*).

Graphique n° 13 : répartition des risques en dépenses par catégorie, en écart par rapport à la LFI 2017 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Au total, les dépassements par rapport à la LFI pour 2017 des dépenses des ministères sur le champ de la norme en valeur peuvent être estimés entre 4,6 à 6,6 Md€, soit 5,6 Md€ dans une hypothèse moyenne, montant porté à 7,3 Md€ (entre 6,3 à 8,3 Md€) avec la prise en compte de l'abaissement de l'objectif de dépenses, de 1,7 Md€, inscrit dans le Programme de stabilité mais qui n'a pas été réparti entre les missions du budget général.

c) Des économies possibles sur les prélèvements sur recettes et la charge d'intérêts

Comme en 2016, des économies, de l'ordre de 1 Md€, pourraient être enregistrées par rapport à la prévision du Programme de stabilité sur les prélèvements sur recettes. Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne est en effet aujourd'hui estimé à un montant plus faible que prévu en LFI de 1,1 Md€ du fait d'une nouvelle moindre consommation en 2016 de ses crédits par l'Union européenne. Ces économies ne sont cependant pas acquises, comme l'a par exemple montré l'exercice 2013 (avec un accroissement de 1,2 Md€ de ce prélèvement par rapport à ce qui était anticipé au moment du Programme de stabilité d'avril 2013). À l'inverse, le prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales pourrait donner lieu à un surcoût de 0,1 Md€.

Par ailleurs, le Programme de stabilité fait l'hypothèse d'une nette remontée des taux à 10 ans dans le courant de l'année 2017, de 0,7 % en décembre 2016 à 1,7 % en décembre 2017. Or, les taux d'intérêt sont revenus en juin 2017 en dessous de leur niveau de décembre 2016. Si la remontée attendue sur 2017 n'avait finalement pas lieu, une économie d'environ 0,4 Md€³⁰ pourrait être enregistrée sur la charge d'intérêts de l'État³¹. Une prévision centrale, consistant à ne reprendre que la moitié de cette économie, se traduirait par une économie de 0,2 Md€ pour l'État³².

Au total, le montant d'économies attendues sur les prélèvements sur recettes et la charge d'intérêts par rapport à la prévision du Programme de stabilité peut être aujourd'hui évalué à 1,2 Md€.

d) Des annulations de crédits susceptibles de gager une partie des dépassements de dépenses attendus

L'ensemble des dépassements de crédits recensés à ce stade de l'année peut être limité d'ici fin 2017 par une action stricte sur les dépenses de l'État consistant à identifier les marges d'économies sur certaines dépenses et à procéder aux annulations de crédits correspondantes.

Les crédits mis en réserve depuis le début de l'année peuvent être mobilisés à cette fin. Ces mises en réserve comprennent celles prévues en loi de finances initiale (avec un taux de gel des crédits disponibles de 0,5 % pour les dépenses de personnel et de 8 % pour les dépenses hors personnel, soit 10,2 Md€ en CP et 10,8 Md€ en AE), le gel des reports de crédits hors fonds de concours de 2016 vers 2017 (2,3 Md€ en CP et 1,7 Md€ en AE) et les mises en réserve complémentaires ciblées du mois d'avril (1,4 Md€ en CP et 1,2 Md€ en AE), à la suite de l'annonce de l'abaissement de 1,7 Md€ de la norme de dépenses de l'État faite dans le Programme de stabilité.

Au total, la réserve de précaution atteignait à fin avril 13,0 Md€, compte tenu des dégels intervenus depuis le début de l'année (0,6 Md€ en CP et 0,5 Md€ en AE).

³⁰ En comptabilité nationale, au travers de l'enregistrement des intérêts courus non échus.

³¹ Auquel s'ajouterait une économie plus modeste de 0,1 Md€ sur les administrations locales et de sécurité sociale.

³² Et de 0,25 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques.

Le niveau très élevé de la réserve de précaution ne donne pas une image fidèle des possibilités d'annulation de crédits : en pratique, seule une partie réduite des crédits ainsi mis en réserve peut donner lieu *in fine* à des annulations. Une grande majorité des crédits gelés correspond en effet à des dépenses inéluctables et devra donc être dégelée en cours d'exercice.

Sans préjuger des conditions qui dicteront la fin de gestion 2017, on peut estimer qu'entre 2 et 3 Md€ de crédits pourront vraisemblablement être annulés en cours d'année sans reports de charges et sans contournements de la norme de dépenses. Ainsi, en 2016, les risques de dépassement des crédits qui atteignaient selon les estimations de la Cour 5,6 Md€ par rapport à la LFI pour 2016 n'avaient pu être compensés qu'à hauteur de 2,5 Md€. Les crédits consommés ont en effet été supérieurs de plus de 1,6 Md€ à la prévision de loi de finances initiale. De plus, des contournements en fin de gestion ont conduit à reporter 0,7 Md€ de dépenses en dehors du champ de la norme et les charges à payer ont été accrues de l'ordre de 0,9 Md€. Ceux-ci ont alors contribué à dégrader le déficit de l'État en comptabilité nationale d'environ 1,6 Md€.

Alors que la réserve de précaution est en principe destinée à faire face aux aléas de gestion, son utilisation a été progressivement détournée de cet usage, puisqu'elle sert de plus en plus à absorber des sous-budgétisations initiales.

e) La recapitalisation d'AREVA devrait dégrader le déficit des administrations publiques de 2,3 Md€

Du fait de sa situation financière dégradée, AREVA doit faire l'objet d'une recapitalisation autorisée par la Commission européenne en janvier 2017, à laquelle l'État souscrira en 2017.

Le solde disponible à la fin juin du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE) ne couvre qu'une partie des montants nécessaires à cette recapitalisation. Ce défaut de financement devra être comblé, soit par de nouvelles cessions d'actifs, soit par des ouvertures de crédits supplémentaires sur le budget général destinés à être versés au CAS *Participations financières de l'État* pour que ce dernier dispose d'une trésorerie suffisante. Si ce défaut de financement n'est pas comblé par de nouvelles cessions d'actifs, des ouvertures de crédits en décret d'avance ou en loi de finances rectificative devront être prévues à l'été 2017.

En comptabilité nationale, les opérations d'apport en capital aux entreprises publiques n'affectent pas, en règle générale, le solde de l'État car elles sont considérées comme des opérations à caractère patrimonial. Dans le cas particulier de la recapitalisation d'AREVA, compte tenu de la situation financière très dégradée de la société, il est très probable qu'une partie du montant de la recapitalisation vienne cette fois dégrader, pour la seule année 2017, le déficit public à hauteur de 2,3 Md€, soit 0,1 point de PIB (cf. encadré).

Traitement en comptabilité nationale de la recapitalisation d'AREVA

AREVA est une entreprise dont le résultat net est négatif depuis 2011 et dont la situation financière est de plus en plus fragile. Un plan de restructuration de l'entreprise a donc été décidé et validé par l'assemblée générale extraordinaire du 3 novembre 2016. Ce plan prévoit notamment la création de deux entités, AREVA SA et NewCo, dans lesquelles l'État a prévu d'injecter 4,5 Md€ : 2,0 Md€ pour AREVA SA et 2,5 Md€ pour AREVA NewCo. À ces montants s'ajoute le coût de l'indemnisation des actionnaires minoritaires, évaluée à 0,3 Md€.

Le traitement en comptabilité nationale de ces recapitalisations dépend de leur nature : lorsque l'État reçoit en contrepartie de son apport en capital un actif de même valeur, la recapitalisation est considérée comme de nature patrimoniale et n'affecte pas le solde public ; lorsque ce n'est pas le cas, la recapitalisation est considérée comme une dépense publique et dégrade donc le solde. Pour que l'actif soit de même valeur que l'apport en capital, il faut en théorie que sa rentabilité anticipée, corrigée du risque, soit au moins égale au coût des emprunts d'État. Cette condition n'est pas toujours facile à déterminer en pratique. Toutefois, lorsque des investisseurs privés souscrivent, dans les mêmes conditions que l'État, à l'augmentation de capital, on peut présumer qu'ils considèrent comme rentable cet investissement et donc qu'il s'agit bien, pour l'État, d'une opération patrimoniale, sans effet sur le solde public.

Dans le cas d'AREVA NewCo, il est prévu que deux investisseurs privés japonais souscrivent à l'augmentation de capital aux mêmes conditions que l'État : dans ces conditions, les montants correspondants injectés par l'État ne devraient donc pas dégrader le solde public.

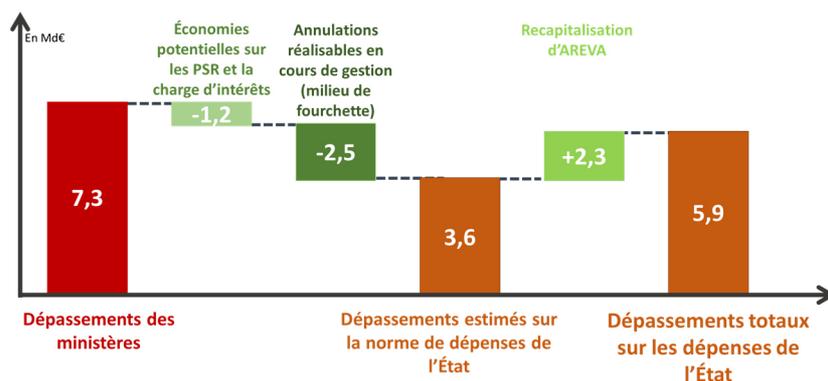
Dans le cas d'AREVA SA en revanche, seul l'État est impliqué dans sa recapitalisation et il faudra alors recourir à une analyse économique pour décider de sa nature. Sans préjuger de l'analyse qu'en feront *in fine* les comptes nationaux, cette opération devrait probablement être considérée comme une dépense publique, car AREVA SA a pour objet de porter l'essentiel des risques attachés à l'activité d'AREVA (EPR finlandais, risques liés aux anomalies sur les dossiers de l'usine du Creusot) et sa recapitalisation est nécessaire pour qu'elle puisse faire face à ses échéances financières.

Ainsi peut-on considérer comme très probable que la recapitalisation programmée d'AREVA ainsi que l'indemnisation des actionnaires minoritaires accroissent le déficit public de 2,3 Md€ (soit 2,0 Md€ de recapitalisation d'AREVA SA et 0,3 Md€ d'indemnisation des actionnaires minoritaires), ce qui équivaut à 0,1 point de PIB.

*

**

Au total, des risques très élevés de dépassement pèsent sur les dépenses de l'État. Ces risques s'élèvent, dans une hypothèse centrale, à 7,3 Md€ par rapport à la prévision du Programme de stabilité, tandis que les économies attendues sur les PSR et la charge d'intérêts peuvent être estimées à 1,2 Md€, soit des risques nets de 5,1 Md€. Sous l'hypothèse qu'il sera possible de procéder à des annulations de crédits sans reports de charges ni contournements de la charte de budgétisation d'un montant équivalent à celui opéré en 2016, soit 2,5 Md€, la Cour estime aujourd'hui le risque de dépassement sur les dépenses du budget de l'État, hors AREVA, à environ 3,6 Md€. Y compris AREVA, le dépassement sur les dépenses de l'État en comptabilité nationale peut ainsi être estimé à 5,9 Md€ (cf. graphique n° 14 ci-après).

Graphique n° 14 : dépassements estimés sur les dépenses de l'État par rapport au Programme de stabilité d'avril 2017 (en Md€)

Source : Cour des comptes

2 - Des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) affectées de risques de dépassement modérés

a) Des risques limités sur le respect de l'ONDAM

La progression de l'ONDAM a été fixée à 2,1 % pour 2017. Elle doit couvrir des mesures nouvelles significatives en dépense à la fois sur les soins de ville (400 M€ au titre de la dernière convention médicale³³) et sur les établissements de santé (près de 700 M€ au titre de l'effet sur les dépenses de personnel de l'augmentation du point d'indice, d'une part, et du plan de revalorisation des carrières, d'autre part).

Par ailleurs, l'enjeu financier associé au développement des médicaments et de thérapies innovantes³⁴, correspondant à une dépense nette de plus de 6 Md€ en 2016, a été en partie sorti du champ de

³³ Les premiers coûts exposés au titre du règlement arbitral de la convention dentaire, prévu par l'article 75 de la loi de financement pour 2017, en cas d'échec de la négociation entre l'assurance maladie et les organisations représentatives, ne devraient intervenir principalement qu'à partir de 2018.

³⁴ Soit l'ensemble des dépenses liées aux médicaments rétrocedés, à ceux de la liste en sus et aux autorisations temporaires d'utilisation (ATU) ou post-ATU, nettes des remises.

l'ONDAM à partir de 2017 pour être pris en charge par le nouveau Fonds de financement de l'innovation thérapeutique, tout en continuant à peser sur les dépenses de l'assurance maladie. Ce nouveau fonds peut enregistrer un déficit annuel allant jusqu'à 25 % de ses réserves (soit 220 M€ au titre de 2017) ; au-delà le surcroît de dépense est imputé sur l'ONDAM.

Le Comité d'alerte de l'assurance maladie, dans son avis du 31 mai 2017, a évalué à 400 M€ l'effet base sur 2017 des dépassements désormais constatés en 2016 sur l'ONDAM en soins de ville, et à 350 M€ au maximum les risques pesant sur le rendement réel de certaines mesures d'économie. Toutefois, compte tenu du décalage à 2018 des premiers impacts du règlement arbitral de la convention des chirurgiens-dentistes et à condition que le ralentissement observé sur les dépenses au cours des premiers mois de 2017 se confirme, le comité a estimé que le montant des crédits mis en réserve (602 M€) devrait permettre le respect de l'ONDAM pour cette année.

b) Une sous-estimation des dépenses de retraite dans la prévision du Programme de stabilité

Le Programme de stabilité table sur une baisse des prestations légales de la branche famille de 0,3 % et une hausse des dépenses de retraite, tous régimes, de 1,5 %. Ces prévisions prennent en compte le transfert à l'État de certaines dépenses d'aide au logement, dans le cadre du Pacte de responsabilité et les évolutions prévisibles du nombre de bénéficiaires de ces prestations. Elles prennent également en compte la revalorisation de 0,3 % de la plupart des prestations au 1^{er} avril 2017 et celle des pensions en octobre 2017 à hauteur de 0,9 %.

La prévision de dépenses de retraite intègre toutefois, à hauteur de 750 M€, l'impact estimé sur ces dépenses de la montée en charge de la réforme des règles de cumul emploi-retraite inscrite dans la loi sur les retraites de janvier 2014. Ces dispositions limitent fortement l'acquisition de droits à retraite supplémentaires pour les personnes retraitées reprenant une activité professionnelle. Compte tenu des incertitudes qui entourent cet impact et au vu des résultats peu perceptibles de cette réforme en 2016, ce montant d'économies apparaît manifestement surestimé et les dépenses de retraite associées au Programme de stabilité peuvent être considérées comme sous-évaluées d'au moins 0,5 Md€.

c) Les dépenses d'indemnisation du chômage par l'Unédic

La prévision de dépenses associée à la loi de finances supposait l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention d'assurance chômage permettant une économie de 1,6 Md€ sur les dépenses d'indemnisation. Cette prévision avait été jugée irréaliste par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 24 septembre 2016, puis par la Cour dans son rapport public annuel de février 2017. De fait, si la convention signée par les partenaires sociaux en mars 2017 prévoit bien des économies sur les dépenses, celles-ci ne commenceront à produire leurs effets qu'à compter de 2018 et pour un montant nettement inférieur.

Le Programme de stabilité d'avril 2017 ne comprenait plus aucune économie en 2017 sur les dépenses de l'Unédic. Il tablait toutefois sur un net ralentissement des dépenses d'indemnisation du chômage par rapport à 2016 (+ 0,6 % après + 2,3 %), sous l'effet d'une stabilisation du nombre de demandeurs d'emplois en fin de mois en 2017, cohérente avec la prévision d'emploi, et d'une baisse du taux de couverture de l'indemnisation du chômage, amorcée en 2016 et qui s'est confirmée début 2017.

Cette prévision, très proche de celle publiée par l'Unédic le 21 juin, est raisonnable.

Les autres éléments de prévision du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO), en particulier ceux relatifs aux autres organismes au sein de ce secteur des administrations publiques, ne comportent pas de risques significatifs identifiés pour 2017.

**3 - Une prévision de dépenses
des administrations publiques locales (APUL) plausible**

Selon la prévision du Programme de stabilité, les dépenses des APUL croîtraient de 1,8 % en 2017 après une baisse en 2015 (- 0,9 %) et 2016 (- 0,8 %). Ce scénario traduit un retour à une croissance modérée des dépenses de fonctionnement (+ 1,6 % en 2017), après une quasi-stabilité en 2016 (+ 0,1 %), et une reprise de l'investissement local (+ 2,6 %), après trois années consécutives de nette baisse.

Trois facteurs devraient entraîner un redémarrage des dépenses de fonctionnement des APUL. Tout d'abord, la hausse du point fonction publique au 1^{er} février 2017, après celle intervenue au 1^{er} juillet 2016, et la

mise en application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) pousseront les rémunérations à la hausse. Ensuite, la hausse prévue de l'inflation (+ 1,2 % en 2017, après + 0,2 %) renchérra le coût des achats de biens et services par les collectivités territoriales. Enfin, la pression à la baisse des dépenses exercée du fait de la réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sera moindre en 2017, la baisse de la DGF se limitant à 2,4 Md€, après 3,4 Md€ en 2015 et 3,2 Md€ en 2016.

Le Programme de stabilité retient ainsi une hausse des dépenses de rémunérations de + 1,7 %, après + 0,8 % en 2016, des dépenses de consommations intermédiaires de + 0,6 % après - 1,2 % en 2016 et des prestations et transferts sociaux de + 4,2 % après + 3,1 % en 2016.

Si une accélération de ces dépenses en 2017 paraît probable, son ampleur pourrait être surestimée dans le Programme de stabilité. En effet, il n'est pas exclu que les efforts nécessaires de maîtrise des dépenses de fonctionnement effectués par les collectivités territoriales ces dernières années, qui se sont traduits par un net ralentissement en 2015 et 2016, continuent de se manifester en 2017 et limitent l'impact des facteurs haussiers cités ci-dessus.

À l'inverse, la hausse de l'investissement des collectivités territoriales pourrait être sous-estimée dans la prévision. En effet, la croissance retenue (+ 2,6 % en valeur ; + 1,6 % en volume) est inférieure à celle enregistrée en moyenne à ce stade du cycle électoral communal (+ 2,9 % en volume au cours des six derniers cycles, hors impact de la décentralisation) et plus encore si on tient compte des déterminants économiques de l'investissement³⁵, qui laisseraient attendre une croissance d'environ 6 %. Certes, la baisse de la DGF pourrait en 2017 comme au cours des deux années précédentes limiter cette croissance, mais cette baisse est plus limitée que les années précédentes et, de plus, cet impact défavorable devrait être en partie compensé par la montée en charge du fonds de soutien à l'investissement public des collectivités territoriales. Ce fonds, doté de 1,0 Md€ en 2016, puis de 1,2 Md€ en 2017 (en autorisations d'engagement), a en effet à peine commencé à donner lieu à des décaissements en 2016, en raison des délais inhérents à la mise en place des projets d'investissement, mais il devrait être plus fortement sollicité en 2017.

³⁵ Tels qu'ils ressortent de la modélisation présentée en annexe n° 6, qui tient compte de la conjoncture économique de l'épargne disponible des collectivités territoriales et du cycle électoral communal.

Au total, même si l'évolution respective des différentes catégories de dépenses pourrait être légèrement différente de celle prévue dans le Programme de stabilité, la croissance de l'ensemble des dépenses ne paraît pas entachée de biais particulier. Cette croissance se traduit ainsi, dans la prévision, par un léger repli du solde des administrations publiques locales, de 0,03 point de PIB, cohérente avec la position dans le cycle électoral communal : en moyenne au cours des six derniers cycles électoraux communaux, le solde des APUL a été quasi stable la quatrième année des mandats électifs locaux, ses évolutions importantes étant concentrées en début et fin de mandat (nette amélioration les deux premières années de mandat et nette détérioration la dernière année).

Si la prévision de solde des APUL du Programme de stabilité paraît plausible, il est néanmoins important de rappeler l'incertitude élevée qui l'entoure : en raison de la difficulté à prévoir les comportements des très nombreux acteurs qui forment l'ensemble des administrations publiques locales et du caractère peu significatif des remontées d'information infra-annuelles en provenance des collectivités territoriales, un écart à la prévision allant jusqu'à 0,2 point de PIB, dans un sens ou dans l'autre, ne peut être exclu.

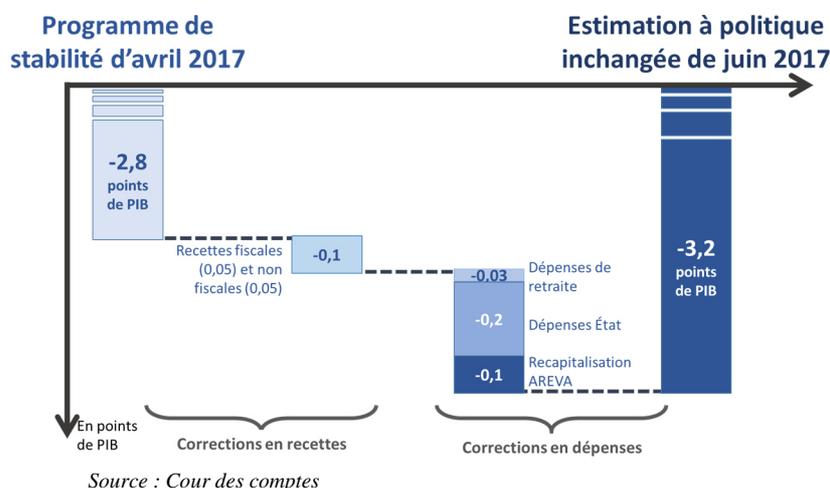
C - Un déficit public sensiblement supérieur à celui prévu dans le Programme de stabilité et qui pourrait se situer aux alentours de 3,2 points de PIB en 2017

Les informations réunies par la Cour conduisent au total à estimer que le déficit public pour 2017 pourrait être supérieur d'environ 0,4 point de PIB à celui prévu dans le Programme de stabilité, conduisant à une prévision centrale de déficit autour de 3,2 points de PIB, à politique inchangée. Cet écart peut être décomposé en :

- un peu moins de 0,1 point de PIB au titre d'une estimation plus réaliste des recettes fiscales et non fiscales ;
- de l'ordre de 0,2 point de PIB au titre des dépenses, essentiellement celles de l'État ;
- 0,1 point de PIB au titre de la recapitalisation d'AREVA.

La prévision centrale suppose notamment que les économies aujourd'hui attendues sur le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) au titre des résultats de la gestion 2016 de l'Union européenne soient confirmées. Il suppose également qu'une action volontariste d'annulations de crédits soit menée et qu'elle puisse produire des résultats équivalents à ceux de l'année 2016.

**Graphique n° 15 : estimations du déficit public pour 2017
(en points de PIB)**



L'estimation du déficit public à politique inchangée se situe au-dessus du seuil de 3 points de PIB du Traité de Maastricht et 0,4 point au-dessus du déficit demandé à la France par le Conseil européen dans sa recommandation portant sur 2017 (cf. encadré).

La recommandation du Conseil européen demande de ramener le déficit à 2,8 points de PIB en 2017

La recommandation de la Conseil européen du 10 mars 2015, prise dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte en 2009 à l'encontre de la France, demandait de ramener le déficit public à 4,0 points de PIB en 2015, 3,4 en 2016 et 2,8 en 2017. Au regard des données établies par l'Insee, la recommandation a été respectée en 2015 et 2016.

Cette recommandation demandait également à la France de réduire son déficit structurel de 0,5 point en 2015, 0,8 point en 2016 et 0,9 point en 2017. Que ce soit avec les estimations de solde structurel présentées dans le Programme de stabilité ou avec les estimations de la Commission européenne, cet objectif ne sera pas atteint. Toutefois, le respect de la recommandation concernant le déficit effectif prime sur le respect de la trajectoire d'amélioration du déficit structurel. De ce fait, la France, ayant respecté la trajectoire de déficit effectif en 2015 et 2016, n'a pas été sanctionnée au titre du non-respect des cibles d'amélioration structurelle.

La prévision de solde des administrations publiques reste entourée, à ce stade de l'année, de fortes incertitudes. Ces incertitudes portent notamment sur les évolutions macroéconomiques, sur l'élasticité des recettes fiscales à la croissance, sur les éventuels aléas qui peuvent intervenir d'ici la fin de gestion et sur le comportement de dépenses de certaines administrations publiques (dépenses d'investissement des collectivités territoriales notamment).

Toutefois, au regard des informations disponibles à la fin juin 2017 et sans mesures d'économies allant au-delà des annulations nettes de crédits correspondant aux annulations effectuées lors de la gestion précédente, comprises entre 2 et 3 Md€, le passage du déficit des administrations publiques en dessous de 3 points de PIB en 2017, qui permettrait à la France de sortir de la procédure de déficit excessif au printemps 2018, apparaît aujourd'hui peu probable et le respect de l'objectif de 2,8 points de PIB hors d'atteinte.

Pour contenir le risque de dérapage de 0,4 point de PIB mis en évidence par la Cour, des mesures de gestion rigoureuses sont nécessaires dès le début du second semestre. Des annulations de crédits portant sur des dépenses non inéluctables au sein du budget de l'État devraient ainsi être mises en œuvre afin de financer les programmes manifestement sous-budgétés.

Ramener le déficit prévisionnel sous la barre des 3 points de PIB suppose l'adoption de mesures supplémentaires importantes. À ce stade de l'année, elles ne peuvent que passer par un report ou une annulation de toutes les mesures d'accroissement de dépenses publiques non encore mises en œuvre et par des mesures d'économies portant sur toutes les administrations publiques.

*
**

Les constats effectués par la Cour font apparaître l'importance des éléments d'insincérité contenus tant dans le projet de loi de finances soumis à la représentation nationale à l'automne 2016 que dans le Programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2017.

En effet, la Cour estime que le déficit public, sauf mesure de redressement, serait supérieur de 0,5 point de PIB à la prévision associée à la loi de finances pour 2017. Cet écart ne peut être attribué à une modification de la conjoncture économique ou à un choc majeur appelant des dépenses nouvelles. Il s'explique par des sous-budgétisations importantes relevées dans ce rapport et qu'avait également signalées le rapport public annuel de la Cour de février 2017, par des estimations volontairement optimistes de l'effet de certaines mesures (cumul emploi-retraite, STDR, recettes non fiscales, économies attendues de la nouvelle convention Unédic) et par l'absence infondée de prise en compte de l'impact de la recapitalisation prévue d'AREVA.

Le Haut Conseil des finances publiques, dès le mois de septembre 2016, estimait ainsi improbable la réalisation de l'objectif de déficit public du projet de loi de finances (2,7 points de PIB) et incertain le retour du déficit sous le seuil de 3 points de PIB. La Cour des comptes avait confirmé ce diagnostic en février 2017 à l'occasion de la publication de son rapport annuel, en jugeant très difficile à atteindre l'objectif de déficit pour 2017.

Le Programme de stabilité d'avril 2017 ne présente pas une image plus sincère de la trajectoire prévisible de déficit public pour 2017. L'estimation plus juste de l'impact de la nouvelle convention Unédic, rendue nécessaire par les résultats de la négociation entre partenaires sociaux, s'est en effet accompagnée d'une révision à la baisse purement forfaitaire de l'objectif de dépenses des ministères alors même que la cible de la loi de finances était déjà hors d'atteinte sans mesures nouvelles. La prévision de solde public présentée dans le Programme de stabilité était ainsi supérieure de 0,5 point de PIB aux prévisions techniques réalisées à l'époque par les services du ministère de l'économie et des finances.

II - 2018 : un effort de réduction des dépenses sans précédent, nécessaire pour réduire le déficit de 0,5 point de PIB

En 2018, le Programme de stabilité présente une prévision de solde de 2,3 points de PIB, en amélioration de 0,5 point de PIB par rapport à 2017. Cette prévision s'appuie sur un scénario macroéconomique raisonnable, comprenant une hypothèse de croissance identique à celle de 2017 (+ 1,5 %) et d'inflation toujours modérée (+ 1,1 % après + 1,2 %). Compte tenu des incertitudes pesant sur le niveau de déficit pour 2017, c'est sur la réduction du solde des administrations publiques de 0,5 point de PIB que porte l'analyse de la Cour dans cette partie.

La diminution du déficit de 0,5 point prend en compte les baisses de prélèvements obligatoires décidées à ce jour par plusieurs lois, et, s'agissant des dépenses, repose sur des hypothèses conventionnelles et non pas sur des mesures annoncées permettant d'atteindre les cibles fixées.

Aussi la Cour s'est-elle attachée à évaluer l'impact sur le solde public des baisses de prélèvements obligatoires déjà décidées (A), puis à en tirer les conséquences concernant la maîtrise des dépenses nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction du solde public du Programme de stabilité (B). Elle présente enfin les facteurs d'accroissement de la dépense aujourd'hui identifiés qui contribueront à rendre plus exigeant cet effort de maîtrise (C).

A - Des recettes affectées par des mesures prises avant 2017 et légèrement surévaluées

Les nombreuses mesures votées avant 2017 réduiront les prélèvements obligatoires de plus de 6 Md€, soit 0,3 point de PIB. L'impact négatif sur les recettes publiques des mesures de baisse de prélèvements obligatoires est en partie compensé, dans la prévision du Programme de stabilité, par des hypothèses favorables sur l'élasticité des prélèvements obligatoires, le montant des recettes tirées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et les recettes non fiscales, conduisant, selon la Cour, à une surévaluation des recettes publiques d'un peu plus de 0,1 point de PIB.

1 - Des mesures de baisse de prélèvements obligatoires déjà décidées pour 2018 à hauteur de 0,3 point de PIB environ

En 2018, les mesures déjà décidées devraient réduire les prélèvements obligatoires d'un montant estimé dans le Programme de stabilité à 6,1 Md€ (soit près de 0,3 point de PIB) par rapport à leur évolution spontanée. Elles sont de plusieurs natures.

Tout d'abord, les mesures destinées à avancer d'un an les échéances de versement de plusieurs impôts, présentées dans la partie précédente, ont accru les impôts correspondants en 2017 de 1,6 Md€ mais réduiront à due concurrence les prélèvements obligatoires en 2018.

Ensuite, la loi de finances pour 2017 a prévu diverses mesures de réduction d'impôts dont le coût ne sera effectif qu'en 2018 : hausse du taux du CICE (- 3,3 Md€ en 2018) ; extension à l'ensemble des entreprises de la baisse à 28 % du taux de l'impôt sur les sociétés concernant les seules PME en 2017 (- 1,0 Md€) ; création d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi destiné aux associations (pour un coût de 0,6 Md€) ; extension aux retraités et aux personnes handicapées non imposables du crédit d'impôt pour les services à la personne et l'emploi de salariés à domicile (coût de 1,1 Md€).

La poursuite de la montée en charge de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), votée en loi de finances rectificative pour 2015 (1,5 Md€), et la suppression du crédit d'impôt pour la transition énergétique qui a été prolongé d'une année en LFI 2015 (1,1 Md€), viendront en partie compenser ces baisses. Compte tenu d'autres mesures de plus faible montant déjà votées, l'ensemble des mesures prises devraient réduire les prélèvements obligatoires de 6,1 Md€ en 2018.

2 - Une prévision de recettes publiques légèrement surévaluée dans le Programme de stabilité

L'impact négatif sur les recettes publiques des mesures de baisse de prélèvements obligatoires est en partie compensé, dans la prévision du Programme de stabilité, par des hypothèses favorables sur l'élasticité des prélèvements obligatoires, le montant des recettes tirées du STDR et les recettes non fiscales. Au total, ces trois facteurs conduisent à surévaluer les recettes publiques d'un peu plus de 0,1 point de PIB.

La prévision retient en effet une hypothèse de croissance spontanée des prélèvements obligatoires légèrement supérieure à celle du PIB (soit une élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance supérieure à l'unité), ce qui vient limiter d'environ 1 Md€ la baisse du taux de prélèvements obligatoires par rapport à l'effet, toutes choses égales d'ailleurs, de ces seules mesures.

Si l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance peut excéder l'unité en phase d'amélioration de la conjoncture, une telle situation n'est pas garantie et la prudence recommanderait de retenir une hypothèse d'élasticité unitaire.

Ensuite, le Programme de stabilité retient une baisse de seulement 0,2 Md€ en 2018 des recettes exceptionnelles tirées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). Or, au vu de la forte baisse des recettes qui se dessine pour 2017, il est probable que celle-ci soit sous-estimée de près de 0,5 Md€ en 2018.

Enfin, les recettes non fiscales paraissent surévaluées d'environ 1,5 Md€ au regard des éléments disponibles.

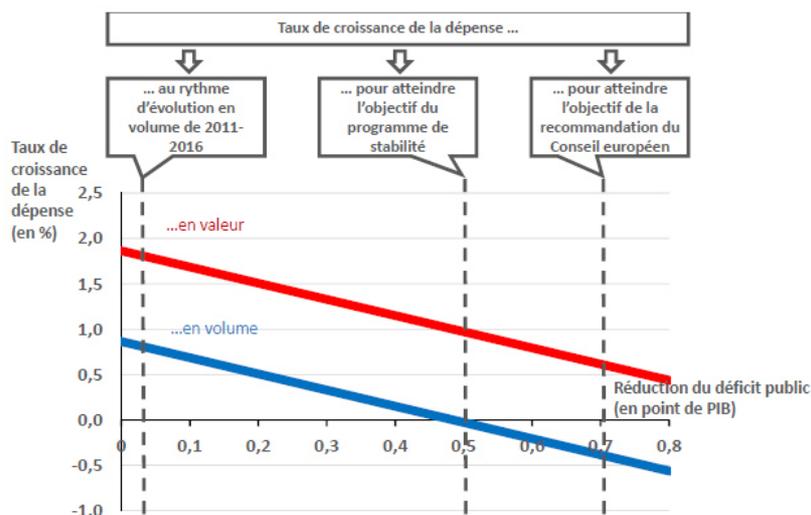
B - Une réduction de 0,5 point du déficit public conditionnée à une stabilisation des dépenses en volume

Le Programme de stabilité prévoit une réduction de 0,5 point de PIB du déficit public en 2018. Compte tenu des mesures de baisse de 0,3 point de PIB des prélèvements obligatoires déjà décidées, le respect de cet objectif impose une baisse de 0,8 point des dépenses publiques rapportées au PIB (hors crédits d'impôt).

L'effort qu'une telle baisse implique sur la dépense publique dépend du scénario de croissance et d'inflation, lui-même entouré de fortes incertitudes. Avec le scénario de croissance du PIB du Programme de stabilité, il faudrait une croissance des dépenses en valeur, hors crédits d'impôt, limitée à 1 %, soit une stabilité de ces dépenses en volume. Il convient de relever que le Programme de stabilité sous-estimait l'effort en dépenses nécessaire en indiquant qu'il serait comparable à celui réalisé en moyenne sur les dernières années.

Si l'effort en dépenses était équivalent à celui effectué entre 2011 et 2016, le déficit 2018 ne se réduirait pas mais serait seulement stabilisé au niveau atteint en 2017.

Graphique n° 16 : évolution de la dépense (en %) nécessaire pour atteindre un objectif donné de réduction du déficit public (en point de PIB)



Source : Cour des comptes. Par souci de simplicité, il est fait l'hypothèse que la diminution des dépenses publiques est sans effet sur la croissance du PIB, ce qui est sans doute inexact en cas de forte baisse des dépenses.

La réduction du déficit de 0,5 point de PIB est en outre inférieure à la recommandation du Conseil européen du 23 juin 2017, qui demande une réduction du déficit structurel, cohérente avec une réduction du déficit effectif de 0,7 point de PIB (cf. encadré). Pour atteindre cet objectif, il faudrait alors une croissance en valeur de la dépense limitée à 0,6 %, soit une baisse de 0,4 % en volume.

Les règles européennes qui s'appliquent en dehors de la procédure de déficit excessif et la recommandation du Conseil européen à la France

Les États dont le solde effectif est en dessous de 3 points de PIB doivent respecter l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme (OMT) ou, à défaut, converger à un rythme « approprié » vers leur OMT.

Dans les pays qui, comme la France, ont une dette supérieure à 60 points de PIB, les règles du « paquet budgétaire », c'est-à-dire l'ensemble des règlements et directives prises en même temps qu'était négocié et ratifié le Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance du 5 mars 2012, imposent que l'OMT soit fixé à un niveau au plus égal à un déficit de

0,5 point de PIB : la dernière loi de programmation respectait bien cette condition, puisque l'OMT y avait été fixé à - 0,4 point de PIB. Selon la prévision du Programme de stabilité, la France respecterait son OMT en 2020 et son solde structurel serait même revenu à - 0,5 point de PIB dès 2019.

La France n'ayant pas encore atteint son OMT en 2018 et 2019, le volet préventif du Pacte de stabilité impose à la France de converger à un rythme « approprié » vers son OMT. La définition du rythme approprié obéit à une grille de lecture complexe, qui prend en compte à titre principal le niveau de l'écart d'activité, sa variation et la position de la dette par rapport au seuil de 60 points de PIB. À la demande de l'État membre et sous réserve de validation par la Commission et le Conseil, il peut également prendre en compte des facteurs exceptionnels et l'impact estimé des réformes structurelles mises en œuvre pour accroître la croissance potentielle et qui ont un impact vérifiable sur la soutenabilité des finances publiques.

Avec une dette publique supérieure à 60 points de PIB et les hypothèses de la Commission européenne, cette grille de lecture conduit à un objectif de réduction du déficit structurel strictement supérieur à 0,5 point de PIB. Le Conseil européen, dans sa recommandation adoptée le 23 juin 2017, a demandé ainsi à la France un ajustement structurel de 0,6 point de PIB.

Avec le scénario de croissance du Programme de stabilité et les évaluations de croissance potentielle de la Commission européenne, cet objectif de solde structurel implique une réduction de 0,7 point de PIB du déficit public effectif.

C - Des facteurs importants de hausse des dépenses en 2018

Les efforts sur la dépense nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction de 0,5 point de PIB du déficit public seront d'autant plus difficiles à réaliser que plusieurs évolutions devraient pousser à la hausse les dépenses : la remontée attendue du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne ; la montée en charge de certains engagements pris par l'État en matière de masse salariale ou de dépenses diverses ; le dynamisme spontané des dépenses sur le champ de l'ONDAM ou des retraites ; une nouvelle hausse des dépenses d'investissement local en lien avec le cycle électoral communal.

1 - Une remontée probable du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne

Les finances publiques bénéficient depuis 2010 d'une relative stabilité³⁶ du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne. Cette situation résulte d'une hausse des crédits prévue par le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, qui porte sur les années 2014 à 2020, par rapport au précédent cadre pluriannuel (2007-2013) et d'un taux de consommation de ces crédits plus faible les premières années de mise en œuvre de ce cadre financier, comme c'est en général le cas.

Si le schéma constaté lors du cycle précédent se reproduit, les crédits consommés par l'Union européenne devraient s'accroître au fur et à mesure de la réalisation du CFP 2014-2020, et vraisemblablement dès 2018. Un accroissement du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne de l'ordre de 2 milliards pourrait donc intervenir dès 2018.

2 - La masse salariale des administrations publiques

De nombreux facteurs vont pousser la masse salariale des administrations publiques à la hausse, et en particulier les augmentations décidées dans le cadre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) applicable à l'ensemble des trois fonctions publiques.

La poursuite de la mise en place du PPCR et des mesures catégorielles spécifiques à certains ministères (défense et intérieur notamment) conduiraient à une hausse de la masse salariale de l'ensemble des administrations publiques de plus de 0,8 Md€ en 2018.

³⁶ À l'exception de 2013 pendant laquelle il a culminé à 22,5 Md€ après 19,1 Md€ en 2012.

Le coût du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)

Le protocole PPCR conclu le 17 juillet 2015 comporte une rénovation des grilles pour augmenter leur amplitude indiciaire et allonger la durée des carrières. En pratique, le protocole permet ainsi d'offrir aux fonctionnaires des augmentations salariales plus régulières jusqu'au terme de leur carrière. Le coût du protocole jusqu'en 2020 est détaillé dans le tableau ci-dessous.

Le coût de ce protocole continuerait de monter en charge au-delà de 2020, notamment en accroissant significativement le coût porté par les différents régimes de pensions des fonctionnaires (au moins 1 Md€ à long terme pour les seules retraites des fonctionnaires d'État ; cf. document jaune annexé au projet de loi de finances pour 2017 sur les pensions de retraites de la fonction publique, pages 147 à 154).

Tableau n° 11 : coût cumulé pour les administrations publiques d'application du protocole (y.c. militaires et Police Nationale, hors contribution au CAS *Pensions*) (en M€, CP)

Fonction publique...	2016	2017	2018	2019	2020
...de l'État (FPE)	33	827	1 376	1 859	1 980
...hospitalière (FPH)	75	351	536	621	773
...territoriale (FPT)	24	450	553	682	995
Total	132	1 628	2 465	3 161	3 748

Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Par ailleurs, sur le seul budget de l'État, les augmentations d'effectifs décidées en loi de finances pour 2017 pèseront sur l'évolution de la masse salariale en 2018 à hauteur de 0,3 Md€ – les recrutements prévus dans l'éducation nationale n'intervenant notamment qu'au dernier trimestre 2017.

Certains facteurs devraient contribuer à renforcer la masse salariale de l'État, comme le glissement vieillesse technicité (GVT), autour de 0,3 Md€ en moyenne sur les dernières années, et les mesures catégorielles hors PPCR (s'élevant à au moins 0,2 Md€). Certaines mesures catégorielles pourraient de surcroît renforcer cette dynamique, en particulier pour les agents de la mission *Sécurités*.

Au total, sur le budget de l'État, en l'absence de remise en cause des hausses de rémunérations décidées pour 2018 ou de la hausse programmée des recrutements, et hors toute mesure de revalorisation du point fonction publique³⁷, l'accroissement de la masse salariale devrait au moins atteindre un rythme proche de celui de 2016 (d'environ 1,5 %, soit 1,3 Md€ en plus par rapport à 2017), après la forte hausse de 2017 (3,9 %, soit 3,2 Md€).

3 - Des facteurs de hausse des dépenses des ministères liés à la mise en œuvre d'engagements passés

Des engagements pris par l'État ces dernières années conduiront à une augmentation de certaines catégories de dépenses dans les années à venir. Ces engagements, par leur origine et par leur ampleur, n'ont pas eu d'équivalent dans les dernières années.

Le Conseil de défense d'avril 2016, qui faisait suite aux attentats de novembre 2015 et aux annonces du Président de la République devant le Parlement, a décidé d'une nouvelle trajectoire financière conduisant à accroître les dépenses de la mission *Défense* de 1,1 Md€ en 2018. Cette trajectoire s'entend hors contributions au CAS *Pensions* et hors surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures (environ 0,8 Md€ par an).

Certains projets d'aménagement du territoire lancés ces dernières années, en partie poursuivis pour ne pas perdre les subventions européennes (liaison ferroviaire Lyon-Turin et canal Seine-Nord), devraient monter en puissance et entraîner un accroissement important des engagements de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dès 2018, dont une partie pèse sur le budget de l'État.

L'accroissement des dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique* devrait se poursuivre en 2018 pour atteindre entre 0,7 et 1,1 Md€, en particulier du fait de la montée en puissance des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables. De même, certaines dépenses de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*³⁸ et la contribution de la France auprès de l'agence spatiale européenne (ESA) augmenteraient.

³⁷ Pour mémoire, l'accroissement de 1 % du point d'indice de la fonction publique correspond à un surcoût de 0,7 Md€ pour l'État et de 2,1 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques.

³⁸ Rebond des transferts à l'ADEME, des subventions à SNCF Réseau, contrecoup des prélèvements sur fonds de roulement 2017.

Par ailleurs, dans le cadre des audits en cours par la Commission européenne, la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pourrait avoir à faire face aux conséquences en 2018 de nouveaux refus d'apurements communautaires à hauteur de 1 Md€.

Tableau n° 12 : hausses attendues de certaines dépenses de l'État en 2018 par rapport à la LFI 2017 (en Md€)

<i>en Md€</i>	Hyp. basse	Hyp. haute
Prélèvement sur recettes au profit de l'UE	1,0	2,0
Masse salariale	1,3	1,3
Montée en charge d'engagements pris avant 2017	3,7	4,6
<i>CAS Transition énergétique</i>	0,7	1,1
Engagements de l'AFITF à honorer	0,8	0,8
Loi de programmation militaire (LPM)	1,3	1,3
Plan « France très haut débit » (Programme 343)	0,0	0,2
Dotations aux collectivités locales (rattrapage des CP sur les AE déjà engagées)	0,1	0,2
<i>Mission Écologie, développement et mobilité durables</i>	0,3	0,5
Contribution de la France auprès de l'agence spatiale européenne (ESA)	0,3	0,3
Plan Guyane	0,2	0,2
Refus d'apurements communautaires supplémentaires de la mission <i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	0,8	1,2
TOTAL État	6,8	9,1

Source : Cour des comptes

Au total, par rapport à la LFI 2017, les facteurs de hausse de la masse salariale et des autres dépenses devraient en 2018 tirer les dépenses de l'État à la hausse pour un montant compris entre 6,8 et 9,1 Md€, soit 8 Md€ dans une hypothèse moyenne, correspondant à près de 0,4 point du PIB.

Au-delà de ces hausses de dépenses attendues, la résorption des sous-budgétisations observées sur l'exercice 2017 (de plus de 4 Md€ en 2017) et des reports de charge, dont l'augmentation a été utilisée sur les dernières années pour limiter artificiellement la hausse des dépenses budgétaires, apparaît aujourd'hui indispensable pour ramener la gestion budgétaire sur une trajectoire plus sincère.

Au total, les risques spécifiques identifiés pour la gestion 2018 de l'État par rapport aux gestions des années 2011 à 2015 s'élèvent aux alentours de 12 Md€.

4 - Des dépenses de prestations sociales qui devraient accélérer

La maîtrise des dépenses d'assurance-maladie sera rendue difficile en 2018 par des mesures déjà prises et qui viendront les augmenter de près de 0,9 Md€, après + 1,1 Md€ en 2017. Ainsi les mesures de revalorisation des carrières dans la fonction publique hospitalière se traduiront par un surcroît de dépenses annuelles de près de 200 M€ dès 2018, après 290 M€ en 2017. L'extension en année pleine des revalorisations du point fonction publique de 2017 serait en revanche limitée à 30 M€ sur 2018, après 380 M€ en 2017.

La montée en charge des dispositions de la dernière convention médicale produira ses effets au-delà de 2017 en alourdissant de 460 M€ supplémentaires, et ce dès 2018, les dépenses annuelles d'assurance maladie. Les mesures relatives aux tarifs et à la prise en charge des actes des chirurgiens-dentistes devraient, quant à elles, se traduire par un surcroît de dépenses de 195 M€ en 2018, dont 140 M€ pesant sur l'ONDAM.

Limiter la croissance de l'ONDAM à 2,0 %, comme prévu dans le Programme de stabilité, supposera donc de compenser ces mesures nouvelles. Or, si la prévision de croissance de l'ONDAM a pu être limitée à 2,1 % en LFSS pour 2017, c'est en partie grâce à des mesures consistant à mobiliser des sources de financement en dehors du champ de l'ONDAM pour financer des dépenses sur le champ de l'ONDAM. Hors ces mesures, la progression de l'ONDAM aurait été de 2,4 % en LFSS.

Compte tenu des mesures nouvelles prévues pour 2018, c'est donc un montant d'économies nettement supérieur à celui voté pour 2017 qui sera nécessaire pour limiter la progression de l'ONDAM à 2,0 % en 2018.

Les dépenses de retraite devraient connaître une nette accélération en 2018. En effet, dès cet exercice, les économies résultant des mesures et réformes adoptées depuis 2010 devraient avoir un impact sur la dépense significativement plus faible qu'en 2017.

Le taux d'évolution des dépenses de pensions passerait ainsi, en volume et selon les prévisions de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), de + 1,7 % en 2017 à + 2,3 % en 2018 pour le régime général.

5 - Un investissement local qui devrait continuer à croître nettement et une maîtrise des dépenses de fonctionnement qui n'est pas acquise

La reprise de l'investissement local prévue pour 2017 devrait se confirmer en 2018. En effet, 2018 sera la cinquième année des mandats communaux, propice à la croissance des investissements des communes : en moyenne sur les six derniers cycles électoraux, l'investissement des APUL en volume a crû de 2,9 % (hors impact de la décentralisation) la cinquième année des mandats communaux. L'investissement local sera en outre soutenu par la montée en charge du Fonds de soutien à l'investissement local.

L'évolution des dépenses de fonctionnement est plus incertaine. Confrontée à la baisse des concours financiers de l'État, les collectivités territoriales ont engagé un effort de maîtrise de ces dépenses, qui s'est traduit par un ralentissement en 2015, puis une baisse de celles-ci en 2016. Joint à la baisse des investissements, cet effort a été suffisamment important pour permettre un redressement du solde des administrations publiques locales entre 2014 et 2016. L'effort, qui reste nécessaire, impose une poursuite de la mise sous tension financière des collectivités territoriales, sans laquelle leurs dépenses risquent de repartir à la hausse.

Par ailleurs, les dépenses de la Société du Grand Paris (SGP) (qui est un organisme divers d'administration locale, donc une administration publique locale selon la comptabilité nationale) devraient de nouveau croître nettement, ce qui entraînera une hausse de 0,6 à 0,8 Md€ de son déficit en 2018.

6 - Une charge d'intérêts qui devrait contribuer moins qu'au cours des années récentes à freiner les dépenses

Au cours des dernières années, la charge d'intérêts a contribué à freiner la dépense publique, de 0,3 point en moyenne entre 2012 et 2016 (cf. chapitre 1). Avec les hypothèses de taux d'intérêt et d'inflation du Programme de stabilité, ce ne serait plus le cas en 2018 : pour atteindre la même cible de dépense publique, c'est donc 3 à 4 Md€ d'économies supplémentaires sur les dépenses qu'il faut dégager sur les autres dépenses par rapport aux années précédentes.

Si une remontée des taux d'intérêt est probable à l'horizon de la prévision, en raison de la poursuite de l'amélioration de la conjoncture dans la zone euro, celle-ci pourrait toutefois être moins rapide que celle qui a été envisagée dans le Programme de stabilité : de 0,8 % en juin 2017, les taux à 10 ans atteindraient 2,45 % à la fin décembre 2018. Mais, même avec une remontée des taux deux fois moins rapide, la contribution des taux au freinage de la dépense serait plus de deux fois moindre qu'entre 2012 et 2016.

*

**

L'objectif d'une réduction de 0,5 point de PIB, en 2018, inscrit dans le Programme de stabilité, pour nécessaire qu'il soit, est très exigeant. Avant toute nouvelle mesure, les baisses de prélèvements obligatoires déjà votées et l'épuisement attendu des recettes du STDR contribuent en effet à dégrader le solde public de 0,3 point de PIB, un impact supérieur à celui des baisses décidées en 2015 et 2016.

Atteindre l'objectif du Programme de stabilité impose dès lors un freinage de la dépense bien supérieur à celui opéré en moyenne entre 2011 et 2016, et correspondant à une stabilisation en volume de celle-ci. Un effort équivalent à celui réalisé entre 2011 et 2016 permettrait une simple stabilisation du déficit. Cet effort devra être accompli alors même que de nombreux facteurs de hausse de la dépense seront à l'œuvre en 2018.

III - À l'horizon 2020 : les principaux facteurs de risque identifiés

La prévision des finances publiques à l'horizon 2020 est très dépendante de décisions de politique publique qu'il n'est pas possible à ce stade d'intégrer. Aussi la Cour recense-t-elle ici, à politique constante, les principaux facteurs de risque qui peuvent à ce jour être identifiés, qu'ils proviennent des évolutions macroéconomiques, de la tendance spontanée de certaines dépenses, ou de la montée en charge progressive de projets au long cours, en matière d'infrastructures notamment.

A - Les risques liés aux évolutions macroéconomiques et au niveau élevé de la dette publique

Les prévisions macroéconomiques à l'horizon 2020 sont naturellement sujettes à de fortes incertitudes. Deux risques susceptibles d'affecter la trajectoire du Programme de stabilité à cet horizon peuvent néanmoins être identifiés aujourd'hui : le premier est d'avoir retenu, pour bâtir la stratégie à moyen terme de finances publiques, des hypothèses de croissance économique trop favorables ; le second résultera du niveau élevé, et qui devrait peu se réduire, de la dette publique rapportée au PIB.

1 - Une accélération de l'activité qui repose sur des hypothèses optimistes de croissance potentielle

Les prévisions macroéconomiques à l'horizon du Programme de stabilité s'appuient sur une évaluation de la croissance potentielle et du niveau initial de l'écart de production : la prévision de croissance est supposée supérieure à la croissance potentielle tant que l'écart de production n'est pas revenu à zéro et est supposée ensuite égale à la croissance potentielle.

Sur la base d'une analyse conduisant à estimer que l'écart de production est encore élevé en 2017 (3,1 %), le Programme de stabilité table ainsi sur une croissance supérieure à la croissance potentielle sur les années 2018 à 2020 ; l'écart de production resterait creusé mais se réduirait, passant de 3,1 points de PIB en 2016 à 2,5 points de PIB en 2020. Le scénario retient même l'hypothèse d'une accélération progressive, portant la croissance à 1,7 % en fin de période.

Une telle analyse est soumise aux incertitudes importantes qui entourent usuellement les évaluations de croissance potentielle, incertitudes encore accrues actuellement par la difficulté à distinguer, dans la faible croissance observée depuis 10 ans, ce qui traduit les séquelles de la crise financière de 2008-2009 de ce qui relève de tendances structurelles plus profondes.

Toutefois, l'estimation d'un écart de production de l'ordre de 3 points en 2016 retenue par le Programme de stabilité peut être considérée comme manquant de prudence. Elle est en effet largement supérieure à celle des organisations internationales.

Ainsi, la Commission européenne évalue l'écart de production à 1,3 point de PIB en 2016, ce qui la conduit à retenir dans ses exercices de projection à moyen terme l'hypothèse d'un ralentissement progressif de l'activité en 2019, puis en 2020.

L'estimation d'un écart de production élevé conduit à sous-estimer l'effort nécessaire pour assurer la soutenabilité à moyen terme des finances publiques de la France. Avec les estimations du Programme de stabilité, le déficit de 1,3 point de PIB en 2020 serait donc de nature purement conjoncturelle : le retour à une conjoncture normale suffirait alors à ramener à l'équilibre le solde public et permettrait une décrue rapide de la dette publique.

Avec les hypothèses des organisations internationales, au contraire, la conjoncture serait revenue proche de la normale à l'horizon 2020. Le déficit de 1,3 point de PIB visé dans le Programme de stabilité serait donc de nature purement structurelle et le retour à l'équilibre structurel des finances publiques toujours pas atteint. Il n'y aurait alors plus de réduction du déficit à attendre de la seule conjoncture, et un choc conjoncturel défavorable entraînerait alors un nouvel accroissement du déficit et de la dette publics. À titre d'illustration, un affaiblissement de la croissance d'un point de PIB induit mécaniquement l'accroissement du déficit public d'un demi-point de PIB.

2 - Une stabilisation de la dette qui n'est pas acquise et qui fait peser un risque sur la charge d'intérêts

Le Programme de stabilité d'avril 2017 prévoit une diminution de près de trois points de PIB de la dette publique entre 2017, point haut de la trajectoire d'endettement, et 2020 (93,1 points de PIB après 96,0 points de PIB en 2016³⁹ et en 2017).

Cependant, avec un déficit public plus élevé de 0,4 point de PIB en 2017, et en supposant un même effort de réduction du déficit public que dans le Programme de stabilité (0,5 point en 2018, 0,7 point en 2019 et 0,3 point de PIB en 2020), le déficit public ne deviendrait inférieur au déficit stabilisant la dette qu'à partir de 2019. Malgré des facteurs (primes à l'émission notamment) qui pourraient venir limiter en 2017 l'accroissement de la dette par rapport à ce qu'impliquerait le seul déficit,

³⁹ Ces chiffres s'appuyaient sur les données publiées par l'Insee le 23 mars ; les données de PIB en valeur ayant depuis lors été révisées par l'Insee, le ratio d'endettement pour 2016 s'établit désormais à 96,3 points de PIB.

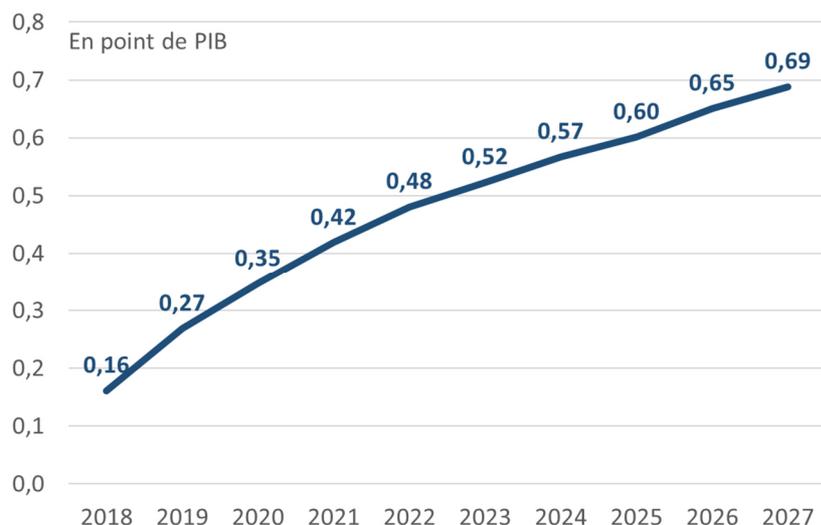
la stabilisation de la dette publique pourrait donc être repoussée à 2019. Le déficit plus important que prévu dans le Programme de stabilité devrait se traduire par un décalage de la trajectoire de la dette par rapport à celle du Programme de stabilité et par conséquent à un besoin de financement particulièrement élevé en 2018, compte tenu des échéances de dette à refinancer en 2018.

En tout état de cause, l'écart entre les dettes publiques rapportées au PIB de la France et de l'Allemagne devrait continuer à se creuser entre 2017 et 2020.

Dans un contexte de remontée générale des taux d'intérêt et d'un possible arrêt des achats par la Banque centrale européenne de titres de dette publique, l'accentuation de l'écart entre la dette publique française et la dette publique allemande rapportées au PIB pourrait entraîner un creusement de la prime de risque avec l'Allemagne. Il en résulterait alors une augmentation plus forte des taux d'intérêt français que celle justifiée par la seule remontée générale de l'inflation et le retour à une conjoncture normale en zone euro.

À titre d'illustration, une augmentation de 100 points de base de l'ensemble des taux d'intérêt à partir de 2018 conduirait à accroître de près de 0,2 point de PIB cette année-là la charge de la dette de l'ensemble des administrations publiques, cet impact montant progressivement en charge pour atteindre près de 0,3 point de PIB en 2019, et se poursuivrait les années ultérieures jusqu'à ce que l'ensemble du stock de dette ait été renouvelé aux nouvelles conditions.

Graphique n° 17 : effet de la hausse de 100 points de base des taux d'intérêt sur la charge d'intérêts des administrations publiques (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux et du Programme de stabilité d'avril 2017 (prévisions de soldes publics, stabilisés en proportion du PIB après 2020), de l'Insee, des documents financiers présentés par l'État, la CADES, l'ACOSS, l'Unedic, de l'observatoire finances actives 2016, du rapport Cour des Comptes de 2014 sur la dette des établissements publics de santé et extrapolation à partir des données de la Caisse Nationale des Autoroutes pour la maturité moyenne de la dette de long terme des ODAC (cf. annexe pour le détail des hypothèses retenues).

B - Plusieurs facteurs pourraient tirer à la hausse les dépenses

Même si la détermination de la trajectoire de dépenses dépend pour une large part des mesures qui seront prises d'ici 2020, les dépenses publiques pourraient être accrues par des décisions déjà prises à la montée en charge très progressive et par des risques plus spécifiques provenant de la situation financière des entreprises publiques ou de contentieux de série en attente de jugement définitif.

De nombreux facteurs d'accroissement des dépenses identifiés pour 2018 continueront à monter en charge à l'horizon 2020, si aucune mesure n'est prise pour les infléchir. En particulier, la hausse des dépenses de la mission *Défense* décidée dans la loi de programmation militaire, puis lors du Conseil de défense d'avril 2016, s'élèverait à 2,8 Md€ par rapport

à la LFI 2017 à l’horizon 2019-2020. Le coût des engagements de l’AFITF continuera d’augmenter. Le plan « France très haut débit » continuera de monter en charge (à environ 0,5 Md€). Les dépenses du CAS *Transition énergétique* augmenteront également ainsi que certaines dépenses de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et la contribution de la France auprès de l’agence spatiale européenne (ESA). Enfin, en l’absence de transformation du système de versement des aides agricoles, un risque demeure sur les refus d’apurements communautaires de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Tableau n° 13 : impact sur les dépenses 2020 d’engagements déjà pris par l’État, en écart par rapport à la LFI 2017 (en Md€)

<i>en Md€</i>	Hyp. basse	Hyp. haute
CAS <i>Transition énergétique</i>	1,0	1,5
Engagements de l’AFITF à honorer	1,5	1,5
Loi de programmation militaire (LPM)	2,8	2,8
Plan « France très haut débit » (Programme 343)	0,4	0,6
Dotations aux collectivités locales (rattrapage des CP sur les AE déjà engagées)	0,1	0,7
Mission <i>Écologie, développement et mobilité durables</i> ⁴⁰	0,3	0,5
Guyane	0,2	0,2
Contribution de la France auprès de l’agence spatiale européenne (ESA)	0,3	0,3
TOTAL État	6,6	8,1

Source : Cour des comptes

À ces engagements s’ajoutent les évolutions tendanciennes de la masse salariale et des prestations sociales servies par l’État.

Ensuite, le **prélèvement sur recettes en faveur de l’Union européenne** (PSR UE) devrait continuer de croître d’ici 2020, en raison de la hausse programmée des crédits européens, et cet accroissement devrait au moins atteindre 3 Md€ à cet horizon par rapport à la LFI 2017, voire jusqu’à 5 Md€, si le cadencement des consommations de crédit reproduisait celui enregistré sur les dernières années du précédent cadre financier pluriannuel (CFP 2007-2013).

Cet accroissement attendu du PSR UE est entouré d’incertitudes inhabituellement fortes, en raison du départ annoncé du Royaume-Uni de l’Union européenne (*Brexit*). Celui-ci pourrait conduire à une certaine

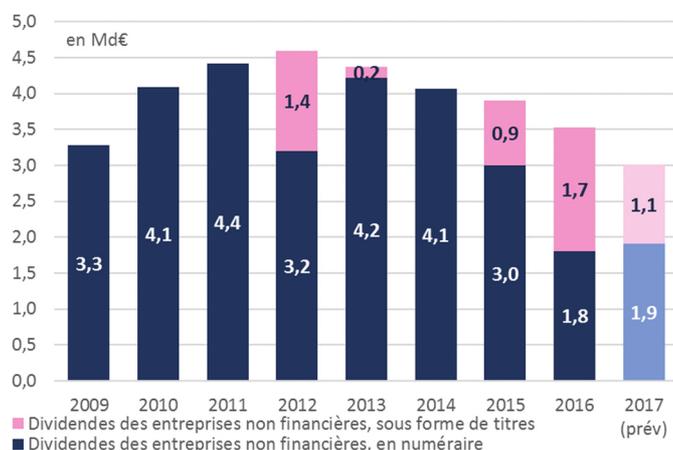
⁴⁰ Rebond des transferts à l’ADEME et des subventions à SNCF Réseau notamment.

prudence dans la réalisation du cadre financier pluriannuel qui viendrait limiter la hausse du PSR-UE. À l'inverse, si le Royaume-Uni venait à cesser toute contribution financière à la suite de son départ de l'Union européenne, il pourrait en résulter une augmentation supplémentaire de la contribution française.

Les performances dégradées de certaines entreprises publiques risquent également de peser sur le déficit de l'État, et plus largement des administrations publiques.

Comme l'a montré le rapport de la Cour sur l'État actionnaire de janvier 2017⁴¹, les résultats nets combinés des entreprises publiques se sont nettement dégradés depuis 2010. De même, les indicateurs de rentabilité économique (rapport du résultat d'exploitation aux capitaux investis) et de rentabilité financière (rapport du résultat net aux capitaux propres) se sont dégradés fortement. Cette rentabilité est nettement inférieure à celles des grandes sociétés cotées de l'indice SBF 120. De ce fait, les dividendes versés ont connu une baisse continue, du fait du secteur de l'énergie.

Graphique n° 18 : dividendes des entreprises non financières de l'État (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des données de la direction du budget.

Certaines entreprises publiques, notamment dans les secteurs de l'énergie et des transports qui représentent une part majoritaire des

⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'État actionnaire*. La Documentation française, janvier 2017, 271 p., disponible sur www.ccomptes.fr

participations de l'État, seront confrontées à des défis importants dans les années à venir : EDF avec l'intégration d'AREVA NP, la mise en service ou la construction des centrales de type « EPR » de Flamanville et d'Hinkley Point, Engie avec la mise en œuvre de son plan stratégique, les composantes d'AREVA dans la définition de leur cadre d'activité et le groupe SNCF avec la mise en œuvre des contrats de performances des trois EPIC⁴². En outre, l'État a procédé ces dernières années à des cessions de participations dans les entreprises parmi les plus rentables de son portefeuille. Dans ces conditions, le montant des dividendes reçus par l'État de ses participations devrait rester à un niveau historiquement bas, alors que des besoins de financement par l'État des entreprises restant dans son portefeuille sont susceptibles d'apparaître dans les années à venir.

La hausse des investissements de SNCF Réseau et son financement majoritairement par endettement, tels que prévus dans le contrat de performance conclu en 2017 entre l'entreprise et l'État, sont notamment susceptibles de nécessiter à terme une contribution financière de l'État. Un risque plus immédiat pèse de plus sur la trajectoire de déficit et de dette des administrations publiques en comptabilité nationale.

En effet, SNCF Réseau est jusqu'à présent classé en comptabilité nationale dans le secteur des entreprises plutôt que dans celui des administrations publiques, mais ce classement est de plus en plus fragile. Il suppose en effet que la part des coûts de SNCF Réseau couverte par des recettes marchandes soit supérieure à 50 % du total. Or, cette part est décroissante et est désormais très proche de ce seuil de 50 % : de 58 % en 2013, elle est passée à 54 % en 2016. Et elle risque de continuer à baisser dans les années à venir : l'augmentation des investissements et de la charge de la dette⁴³ qu'implique la trajectoire retenue dans le contrat de performance devrait entraîner une forte hausse des coûts de l'entreprise, sans garantie que les recettes marchandes croissent au même rythme. La probabilité d'un reclassement à un horizon proche de SNCF Réseau en administration publique, se traduisant par une dégradation immédiate de 0,1 point de PIB du déficit public et d'un accroissement de près de 2 points de PIB de la dette publique, n'est donc pas négligeable.

⁴² Le contrat de performance 2017-2026 de SNCF Réseau a été jugé peu soutenable par l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) avec des augmentations de péages peu crédibles, des gains de productivité incertains et peu documentés, alors que les besoins de renouvellement des infrastructures atteignent leur maximum dans les années 2020 (plus de 3 Md€ par an).

⁴³ Le contrat de performance 2017-2026 de SNCF Réseau prévoit une progression du montant de la dette nette IFRS qui passerait de 48 Md€ en 2017 à 62,6 Md€ en 2026.

Des risques élevés pèsent sur le **coût des contentieux fiscaux**. Plusieurs contentieux de série, en attente d'un jugement définitif, n'ont en effet pas été intégrés dans la prévision du Programme de stabilité. En cas de décision du juge défavorable à l'État, ils pourraient alors s'avérer très coûteux pour les finances publiques. Le montant provisionné à ce titre dans la comptabilité générale de l'État atteint ainsi 16,1 Md€.

C'est le cas notamment du contentieux portant sur la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, introduite en loi de finances rectificative d'août 2012⁴⁴ et calculée sur le montant des revenus distribués à compter du 17 août 2012 à l'exclusion des montants distribués entre sociétés du même groupe. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a en effet jugé le 17 mai 2017 cette taxe incompatible avec le droit européen. L'État devra donc rembourser les entreprises qui en feront la demande. Le coût pour l'État français pourrait alors s'élever à près de 6 Md€, selon les provisions inscrites à ce titre dans le compte général de l'État. Ce coût, qui devrait s'étaler sur plusieurs années, pourrait commencer à être ressenti dès 2018.

Un deuxième contentieux de série, dont l'issue est moins certaine, a trait au dispositif du précompte mobilier. Six sociétés ont en effet déposé une plainte contre la France en juillet 2013 devant la Commission européenne en raison des arrêts du Conseil d'État de 2012⁴⁵ établissant les modalités de calcul du montant de précompte dont les sociétés peuvent revendiquer la restitution. Les versements au titre de ce contentieux, fermé depuis 2004, sont interrompus depuis 2015, dans l'attente d'une décision de la Cour de justice de l'UE. Si sa décision était défavorable à la France, le coût pour l'État français pourrait atteindre 4 Md€. Cette charge éventuelle pourrait alors commencer à peser en 2019.

Après une nette modération en 2017, les **dépenses de retraite** devraient de nouveau connaître une croissance soutenue, proche en volume de celle prévue en 2018 et supérieure à celle devant être enregistrée en 2017. Les dépenses de retraite du régime général devraient ainsi croître autour de 2,2 % en volume, soit un rythme très supérieur à celui de 2017 (+ 0,6 % en volume) et nettement supérieur à la croissance potentielle (1,2 % selon la Commission européenne).

⁴⁴ Cette contribution a été instaurée à la suite de la première condamnation de la France relative à la taxation des organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM).

⁴⁵ Arrêts n° 317074 et n° 3017075 du 10 décembre 2012 et n° 342815 du 28 décembre 2012.

L'investissement des collectivités territoriales devrait croître nettement à l'horizon de 2020, du fait à la fois du mécanisme du cycle électoral communal et de la montée en charge des investissements de la Société du Grand Paris (SGP) qui se traduira par une nouvelle hausse de son déficit, comprise entre 1,5 et 2 Md€. L'excédent dégagé par l'ensemble des administrations publiques locales en 2017 laisse par ailleurs de la marge pour financer des dépenses supplémentaires.

CONCLUSION

La Cour constate les forts risques de dérapage par rapport à la trajectoire des finances publiques fixée par la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 et par le Programme de stabilité notifié à la Commission européenne en avril dernier.

Même s'il subsiste encore des incertitudes à cette période de l'année, la cible de déficit public pour 2017, fixée à 2,7 points de PIB en loi de finances initiale puis relevée à 2,8 points par le Programme de stabilité, apparaît hors d'atteinte et pourrait être dépassée de 0,4 point. Des recettes publiques un peu surestimées et des dépenses publiques manifestement sous-évaluées, notamment s'agissant de l'État, expliquent l'essentiel de ce dérapage. Les risques de dépassement sur les dépenses de l'État tiennent notamment à des sous-budgétisations importantes en LFI pour 2017.

La Cour relève que le risque de dérapage du déficit public pour 2017 est du même ordre que celui mis en évidence lors de l'audit des finances publiques en 2012. Cependant, ses origines sont très différentes. Alors que l'écart relevé en 2012 provenait d'une révision à la baisse des hypothèses de croissance économique et d'une surestimation du rendement de certains impôts, il résulte en 2017 quasi exclusivement d'une sous-estimation des dépenses de l'État, pour lesquelles ce dernier dispose des capacités d'action les plus directes.

Limiter le dérapage du déficit public à 0,4 point de PIB suppose une action vigoureuse et rapide conduisant à des annulations de crédits. Aller au-delà et passer sous le seuil des 3 points de PIB implique des mesures d'économies supplémentaires fortes. À ce stade de l'année, elles ne peuvent passer que par un report ou une annulation de toutes les mesures d'accroissement de dépenses publiques non encore mises en œuvre et par des mesures d'économies portant sur toutes les administrations publiques.

La trajectoire de réduction du déficit décrite par le Programme de stabilité pour 2018, qu'elle soit mesurée en déficit effectif (2,3 points de

PIB) ou en réduction de 0,5 point de PIB par rapport au déficit attendu en 2017, présente, comme celle pour 2017, une surestimation volontaire, d'un peu plus de 0,1 point de PIB, des recettes publiques, qui concerne notamment les recettes non fiscales.

Par ailleurs, le Programme de stabilité sous-estime fortement l'effort en dépenses nécessaire en indiquant qu'il serait comparable à celui réalisé en moyenne sur les dernières années. En effet, la cible de réduction du déficit d'un demi-point de PIB retenue par le Programme de stabilité impose une stabilisation de la dépense des administrations publiques en volume, alors qu'elle a progressé annuellement de 0,9 % entre 2011 et 2016. Si l'effort en dépenses était équivalent à celui effectué entre 2011 et 2016, le déficit 2018 ne se réduirait pas mais serait seulement stabilisé au niveau atteint en 2017.

L'effort correspondant devra être effectué alors que de nombreux facteurs d'augmentation de la dépense publique caractérisent 2018 : poursuite de la croissance de la masse salariale publique sous l'effet notamment des mesures catégorielles ; hausse des dépenses des missions Défense et Sécurités pour faire face aux menaces terroristes ; engagements aujourd'hui non financés sur les grands travaux d'infrastructure ; atténuation des effets de la réforme des retraites de 2010 ; reprise de l'investissement local notamment. L'effort à entreprendre nécessitera donc, au-delà des mesures habituelles de contention de la dépense, des actions rapides et profondes de réforme de l'action publique.

À l'horizon 2020, plusieurs facteurs de risque sont identifiables. Le premier résulte de prévisions de croissance économique reposant sur des hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production (« output gap ») que les organisations internationales et le Haut Conseil des finances publiques jugent largement surévaluées, conduisant ainsi à majorer indûment la composante conjoncturelle des déficits publics. Une deuxième série de risques résulte de la prolongation des tendances à l'accroissement des dépenses depuis 2016, et tout particulièrement la montée en charge des grands projets d'investissement. Une troisième série de difficultés résulte de l'atténuation ou la disparition de trois facteurs de réduction des déficits publics à l'œuvre depuis plusieurs années : la fin d'une période de taux d'intérêt exceptionnellement bas qui a allégé la charge d'une dette publique pourtant croissante ; le retour à un montant de prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne plus conforme aux niveaux passés et à la montée en charge de dépenses prévues par le budget pluriannuel de l'Union ; enfin la reprise de l'investissement local conformément au cycle électoral.

La dégradation de la situation prévisionnelle des finances publiques par rapport à la loi de finances pour 2017 et au Programme de stabilité ne doit rien à une révision du contexte macroéconomique : les prévisions de croissance et d'inflation n'ont en effet pas été sensiblement modifiées. Elle s'explique par des sous-budgétisations initiales et par une surestimation des recettes. Les investigations menées par la Cour montrent que les constats qu'elle a effectués étaient, pour l'essentiel, identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement dès l'automne 2016 et, de manière plus précise encore, en avril dernier lors de la transmission à la Commission européenne du Programme de stabilité. Les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (PLF pour 2017) ou à l'examen des instances européenne (Programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d'insincérités.

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a contribué à renforcer la sincérité des prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois financières et aux programmes de stabilité en les plaçant sous la surveillance du Haut Conseil des finances publiques. Force est de constater qu'aucun dispositif analogue ne permet actuellement de s'assurer en amont de la sincérité des prévisions de finances publiques soumises à l'approbation du Parlement ou à l'examen de la Commission européenne.

Chapitre III

Des méthodes à renouveler pour une maîtrise durable des dépenses publiques

Les risques identifiés par la Cour qui pèsent sur la trajectoire des finances publiques en 2017 et pour les années suivantes, le niveau élevé des prélèvements obligatoires et le poids croissant d'une dette publique exposée à une remontée des taux d'intérêt doivent conduire à faire porter l'essentiel des efforts sur la maîtrise des dépenses publiques. En effet, en comparaison de ses partenaires de l'Union européenne, la France se caractérise par un niveau élevé de dépenses publiques, sans obtenir des résultats en proportion (I).

Même si les dernières années ont vu une inflexion dans le rythme des dépenses, celle-ci reste modeste en comparaison des efforts d'ajustement qu'ont réalisés certains pays de l'Union après la crise financière. Les outils de maîtrise des dépenses et les réformes des politiques publiques n'ont pas été suffisants pour engager une réduction durable du poids des dépenses publiques dans le PIB. Pourtant, des méthodes de maîtrise ou de réduction des dépenses ont été mises en œuvre avec succès dans de nombreux pays. Elles pourraient être adaptées à la situation de la France et conduire à fixer une cible de réduction du poids de la dépense publique dans le PIB (II).

Enfin, la gouvernance des finances publiques, qui a été partiellement renouvelée à la suite de la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et de l'adoption de la loi organique de 2012, doit être améliorée par un renforcement de la cohérence de la portée des différents textes financiers et par la fixation d'un objectif global de

dépenses publiques associant pleinement toutes les administrations concernées (III).

I - Des dépenses publiques élevées, des résultats insuffisants

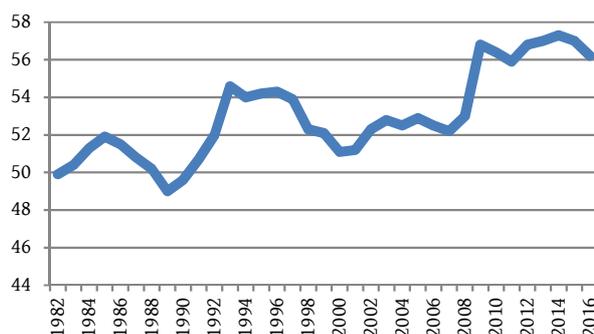
La France se caractérise par un niveau de dépenses publiques élevé (A), avec des écarts sensibles par rapport à des pays comparables (B). Pourtant, les résultats des politiques publiques mises en œuvre ne sont pas toujours à la hauteur des dépenses consenties (C).

A - Un niveau de dépenses publiques élevé qui ne se réduit pas

La France a un niveau élevé de dépenses publiques. Elles atteignaient 1 257 Md€ en 2016 et étaient supérieures de près de 30 % à leur niveau de 2006, soit une progression annuelle de 2,5 % en valeur et 1,4 % en volume.

Depuis 1982, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté de plus de 7 points, passant de 49,9 à 57,1 points de PIB en 2014 pour redescendre à 56,7 points en 2015 et 56,4 en 2016. Cette évolution n'a été interrompue que durant de brèves périodes de forte progression du PIB : 1988-1990, 1997-2000, 2004-2007.

Si le rythme de hausse des dépenses publiques s'est infléchi au cours des dernières années (0,9 % en volume et 1,9 % en valeur en moyenne entre 2011 et 2016 contre, respectivement, 2,1 % et 3,1 % entre 2005 et 2010), il reste encore élevé et ne devrait permettre qu'une réduction modérée de la part des dépenses publiques dans le PIB en 2017.

Graphique n° 19 : évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB en France (en points de PIB)

Source : Insee.

Les dépenses publiques peuvent être décomposées par administration publique, par nature de dépenses et par fonction.

Près de la moitié des dépenses (45,7 %) relèvent des administrations de sécurité sociale, un peu plus d'un tiers (34,9 %) de l'État et des organismes qui lui sont rattachés, et le reste (19,4 %) des collectivités territoriales, de leurs groupements et des organismes qui leur sont rattachés.

Tableau n° 14 : répartition de la dépense publique par sous-secteur des administrations publiques (en 2016)

	Dépenses en Md€ et en %	
Administrations publiques centrales	438,8	34,9 %
Administrations publiques locales	243,8	19,4 %
Administrations de sécurité sociale	574,5	45,7 %
Total	1 257,1	100 %

Source : Insee, comptes nationaux

Les dépenses publiques sont composées pour 58 % de dépenses de prestations et de transferts et pour 32,5 % de dépenses de fonctionnement, dont 22,6 % de dépenses de personnel.

Enfin, elles sont composées pour plus de la moitié des dépenses de protection sociale (42,9 %) et de santé (14,3 %), ces deux postes étant

parmi les plus dynamiques. Les autres dépenses publiques dépassant 100 Md€ sont les services généraux⁴⁶, les affaires économiques⁴⁷ et l'enseignement.

Tableau n° 15 : les dépenses publiques par fonction en 2015

	En Md€	Évolution annuelle en volume 2006-2015 (en %)
Services généraux	137,2	- 1,0
Défense	38,3	+ 0,3
Sécurité publique	35,6	+ 1,5
Affaires économiques	124,5	+ 3,0
Environnement	21,9	+ 1,6
Logement et équipements collectifs	23,3	+ 0,0
Santé	178,2	+ 1,3
Loisirs, culture	29,0	+ 0,8
Enseignement	119,2	+ 0,5
Protection sociale	535,5	+ 1,8
Total	1 242,8	+ 1,4

Source : dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2015 – comptes nationaux annuels base 2010 Insee. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Les dépenses de défense et celles de sécurité publique représentent environ 3 % du PIB mais leur dynamique a été très différente sur la décennie 2006-2015 : les dépenses de sécurité publique ont ainsi crû nettement plus vite que celles consacrées à la défense.

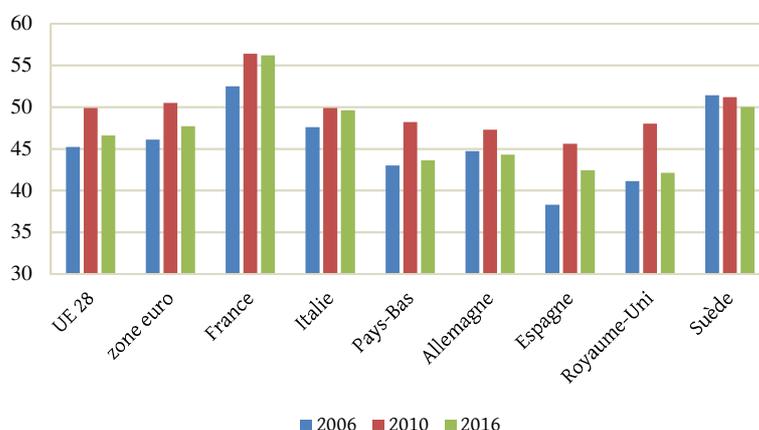
⁴⁶ Au sens de la nomenclature COFOG (*Classification of the Functions of Government*) établie par l'OCDE, les services généraux comprennent les dépenses de fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, les services généraux des administrations publiques, la recherche fondamentale, l'aide économique extérieure et les opérations concernant la dette publique.

⁴⁷ Au sens de la nomenclature COFOG, les affaires économiques regroupent essentiellement les dépenses de tutelle de l'économie et des échanges, les transports et une partie de la dépense de recherche et développement.

B - Des écarts sensibles avec les pays de la zone euro

Les comparaisons entre pays appellent une certaine prudence compte tenu notamment d'un partage différent entre la protection sociale obligatoire et la couverture facultative pour la retraite, qui peuvent expliquer jusqu'à 2 points de PIB d'écart entre la France et l'Allemagne⁴⁸.

Graphique n° 20 : les dépenses publiques en France et en Europe (en points de PIB)



Source : Calculs Cour des comptes, données Eurostat. Données 2014 pour EU 28 et zone euro

La France présente, sous ces réserves, une double singularité par rapport à ses partenaires de la zone euro :

- un niveau de dépenses publiques plus élevé que la quasi-totalité de ses partenaires européens. Il atteignait 56,4 % en 2016 (y compris crédits

⁴⁸ Voir sur ce point : Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, encadré p. 63. *La Documentation française*, juin 2015, 229 p., Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*. *La Documentation française*, mars 2011, 319 p., disponible sur www.ccomptes.fr et Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chap. XV : les systèmes de retraite en France et en Allemagne et chap. XVI : les systèmes d'assurance maladie en France et en Allemagne, p. 527-634. *La Documentation française*, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'impôt) contre 46,6 % pour l'Union européenne et 47,7 % pour la zone euro. Il se situe 12 points au-dessus de l'Allemagne et 14 points au-dessus du Royaume-Uni.

- une croissance de sa dépense publique qui ne s'infléchit pas : alors que la plupart des États membres de l'Union européenne et de la zone euro ont sensiblement réduit la part de leurs dépenses publiques dans le PIB après la crise financière, tel n'est pas le cas pour la France et l'Italie.

À partir des données d'Eurostat portant sur 2015, la Cour a cherché à analyser l'origine des écarts de niveau de dépenses publiques entre la France et les pays de la zone euro.

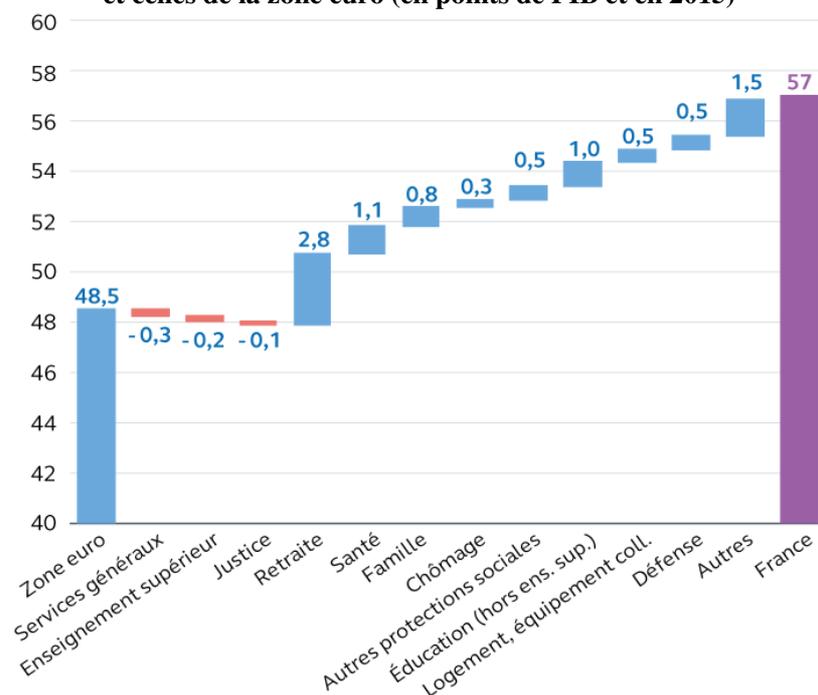
Près d'un tiers de l'écart entre la France et la zone euro résulte des dépenses en faveur de la vieillesse, elles-mêmes constituées pour la quasi-totalité de dépenses de retraite. Le deuxième poste d'écart concerne les dépenses de santé. L'éducation et la famille constituent le troisième poste (+ 0,8 point de PIB), suivies de la politique de défense (+ 0,6 point de PIB). S'agissant des politiques de défense, l'écart constaté peut s'expliquer notamment par les responsabilités diplomatiques et militaires que confère à la France son statut de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU, et par les dépenses qu'elles entraînent. Le logement, qui recouvre les diverses aides à la pierre et les aides personnelles, constitue également un poste sur lequel la France dépense plus que ses partenaires de la zone euro. Il en est de même pour le chômage, la protection sociale et les affaires économiques. En revanche, la France dépense moins pour trois postes de dépenses : les services généraux ; l'enseignement supérieur (- 0,2 point de PIB) ; la sécurité publique, qui inclut les dépenses en matière de justice (- 0,1 point de PIB).

Si, en matière de vieillesse, l'écart entre la France et les autres pays provient pour partie d'une organisation du système de retraite reposant beaucoup plus largement sur une couverture obligatoire du risque vieillesse, il résulte aussi d'un taux de remplacement net des pensions plus élevé en France : 67,7 % pour les régimes public et privés obligatoires contre 50 % en Allemagne et 28,5 % au Royaume-Uni pour un salarié au salaire moyen. De plus, en raison d'un départ plus précoce, la durée de vie après la cessation d'activité est nettement plus longue : elle atteint 23 années pour un homme et 27,2 années pour une femme contre, respectivement, 19,4 et 22,8 années en Allemagne et 18,5 et 22,7 années au Royaume-Uni⁴⁹. Le poids élevé des dépenses de retraite se traduit par un taux de pauvreté des personnes âgées nettement plus faible que chez nos

⁴⁹ OCDE, *Panorama des pensions 2015, les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris 2016.

partenaires : 8 % en France en 2015 contre près de 14 % dans l'Union européenne et en zone euro et 16,5 % en Allemagne et au Royaume-Uni.

Graphique n° 21 : écart entre les dépenses publiques de la France et celles de la zone euro (en points de PIB et en 2015)



Source : Cour des comptes – données Eurostat au format COFOG 2015

L'ampleur des écarts et le dynamisme des dépenses manifestent une préférence forte pour la dépense publique en France par comparaison avec nos partenaires. Ce niveau résulte de plusieurs facteurs, sans qu'il soit possible de les quantifier précisément : des choix collectifs, un arbitrage différent entre dépenses publiques et dépenses privées, des contraintes particulières (situation démographique par exemple). Il reflète également le caractère inefficace de certaines dépenses publiques.

C - Des résultats insuffisants en matière d'efficience

De nombreuses études ont été réalisées au cours des dernières années pour mesurer et comparer d'un pays à l'autre l'efficience des politiques publiques. Elles impliquent de formaliser les objectifs recherchés par une politique publique donnée et d'en mesurer les résultats par des indicateurs.

La difficile mesure de l'efficience des politiques publiques

Alors que la LOLF avait fait de la mesure de la performance un axe fort de la modernisation de l'État, force est de constater que les indicateurs associés aux projets annuels de performances n'ont pas conduit à procéder à des évaluations de politiques publiques, ni à élaborer le budget sur la base des résultats constatés.

Plus largement, la mesure de l'efficience des politiques suppose qu'en soient définis les objectifs ; à titre d'exemple, quels sont les objectifs des politiques de lutte contre la pauvreté : la réduction du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté grâce à l'intervention des minima sociaux ou l'augmentation du taux d'accès ou de retour à l'emploi et de sortie des minima sociaux ?

Enfin, le lien de causalité entre une politique publique et des résultats constatés n'est pas toujours assuré : ainsi une faible morbidité, un taux de mortalité inférieur à la moyenne ou une espérance de vie supérieure résultent-ils de l'efficacité de l'organisation du système de soins et des moyens qui lui sont consacrés ou de conditions environnementales favorables et de saines habitudes de vie.

Malgré leurs limites, ces analyses apportent des enseignements précieux. S'agissant de la France, nombre d'études et d'évaluations réalisées par la Cour, des institutions de recherche ou des organismes internationaux montrent que le haut niveau de dépenses publiques ne s'accompagne pas nécessairement de résultats à la hauteur des attentes. Tel est, par exemple, le cas pour les dépenses en faveur du logement ou de l'emploi qui visent à pallier les dysfonctionnements des marchés du logement et du travail.

La France est l'un des pays qui dépense le plus pour la politique du logement. En 2015, 40,8 Md€, soit 1,9 % du PIB, sont consacrés à la politique du logement, composés pour moitié d'allocations logement et pour un tiers d'avantages fiscaux destinés aux producteurs de logement. Pourtant, les résultats de la politique du logement ne sont pas à la hauteur

des investissements consentis. Ainsi, dans un rapport public thématique consacré au logement social⁵⁰, la Cour notait que, malgré un parc de logement social important (4,8 millions d'unités), seule la moitié des ménages de locataires vivant sous le seuil de pauvreté y était logée, les autres recourant au parc privé dans des conditions plus onéreuses. De même, de nombreuses études⁵¹ ont souligné le caractère inflationniste des allocations logement sur le montant des loyers, notamment en ce qui concerne les logements pour étudiants. Enfin, des dépenses publiques élevées n'ont pas été suffisantes pour réduire significativement les difficultés de logement dans les zones tendues, qui résultent d'une offre insuffisante de logements du fait de la pénurie de terrains à bâtir accessibles et de la réglementation.

Les dépenses pour les politiques de l'emploi et du marché du travail s'élevaient à près de 65 Md€ en 2015, soit près de 3 points de PIB⁵². À celles-ci s'ajoutent 51 Md€ d'allègements généraux de cotisations sociales, de CICE et d'incitations financières à l'emploi (prime pour l'emploi – PPE – puis RSA activité avant leur remplacement par la prime d'activité). La France a un haut niveau de dépenses pour sa politique de l'emploi, comparable à celui de l'Espagne, qui résulte pour partie d'un taux de chômage élevé. Seul le Danemark, avec un niveau de chômage bien plus faible (6,2 %), dépense davantage en points de PIB.

Les dépenses d'indemnisation (mesures « passives ») sont élevées et résultent d'un régime d'indemnisation permettant, même si une part importante des demandeurs d'emploi ne sont pas indemnisés, un accès rapide à l'indemnisation (dès 4 mois d'activité), pour une durée relativement longue et insuffisamment articulée avec les politiques d'activation de l'emploi et un niveau d'indemnisation plus élevé que ses partenaires. En revanche, même si elles sont en progression, les dépenses « actives » (formation, accompagnement, etc.) ne représentent qu'à peine un tiers des dépenses de politique de l'emploi, alors qu'elles sont

⁵⁰ Cour des comptes, Rapport public thématique, évaluation d'une politique publique : *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*. La Documentation française, février 2017, 221 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵¹ Voir notamment : Cour des comptes, Rapport sur *Les aides personnelles au logement*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2015, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr et GRISLAIN-LETREMY, Céline et TREVIEN, Corentin. *The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: The French Example*, Insee, 2014.

⁵² Source : EUROSTAT. Ces dépenses comprennent notamment celles des services publics d'emploi, d'aides à l'emploi, de contrats aidés, de formation des chômeurs, d'indemnisation et de retraite anticipée.

susceptibles d'avoir un impact plus significatif pour le retour à l'emploi que les dépenses d'indemnisation.

Tableau n° 16 : dépenses publiques pour l'emploi et le marché du travail en 2015 en points de PIB

	Total	Dont mesures actives et service public de l'emploi	Dont mesures passives	Taux de chômage harmonisé (%)
<i>France</i>	2,98	1,01	1,97	10,4
<i>Allemagne</i>	1,52	0,64	0,88	4,6
<i>Royaume-Uni</i>	0,70*	0,40	0,30	5,3
<i>Espagne</i>	2,99**	0,55	2,44**	22,4
<i>Italie</i>	1,76	0,46	1,30	11,9
<i>Suède</i>	1,79	1,24	0,55	7,4
<i>Danemark</i>	3,28	1,98	1,30	6,2

Source : données Eurostat, calcul Cour des comptes, OCDE

* Royaume-Uni, source FMI, données 2012

** 2014

Malgré ce niveau élevé de dépenses, le taux de chômage (10 %) est supérieur d'un point à celui de l'Union européenne ; le taux de chômage des jeunes atteint 24,6 % et 44,3 % des chômeurs le sont depuis plus d'un an.

Si le niveau élevé du taux de chômage en France ne saurait être imputé aux seules politiques de l'emploi, il n'en demeure pas moins que certains outils de la lutte contre le chômage, pourtant coûteux et largement utilisés, sont loin d'avoir fait la preuve de leur efficacité. Ainsi, la France, comme la Belgique, se caractérise par un recours important aux contrats aidés dans le secteur non marchand, qui constitue une part significative des dépenses actives (25 %) alors que leurs résultats sont particulièrement décevants en termes d'insertion : une étude de la DARES⁵³ montrait ainsi que, six mois après la fin de leur contrat, seules 36 % des personnes sorties d'un contrat unique d'insertion du secteur non marchand étaient en emploi alors que ce taux atteignait 66 % pour celles sorties d'un contrat unique d'insertion du secteur marchand. Le principal effet des contrats aidés non marchands est de permettre de réduire, à court terme, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

⁵³ DARES Analyses, n° 071, septembre 2014.

En matière d'éducation, la France dépense plus que nombre de ses partenaires : 5,5 % de son PIB, contre 4,9 % pour l'Union européenne et 4,7 % pour la zone euro. Pourtant, ses résultats leur sont inférieurs : elle se place ainsi au 26^{ème} rang selon les résultats de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) pour les sciences de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), derrière, en Europe, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Irlande, la Belgique, la Pologne, le Danemark et le Portugal.

II - Une action sur la dépense publique à organiser et à mener dans la durée

La France a engagé depuis plusieurs années une action sur la dépense publique par le biais de plusieurs instruments : les normes de dépenses (normes de l'État, objectif de dépenses de l'assurance maladie, objectif d'évolution de la dépense locale) dont le rôle s'est progressivement renforcé, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques et la loi organique de 2012. Elle a également mis en œuvre des réformes structurelles pour freiner les dépenses, comme en matière de retraites. Elle a, enfin, engagé des processus de réforme de l'État et des politiques publiques, de manière complémentaire aux efforts de réduction des dépenses budgétaires, pour renforcer l'efficacité de l'action publique.

Les résultats insuffisants des méthodes mises en œuvre jusqu'ici pour réformer les administrations publiques et les politiques publiques imposent d'engager une action continue de maîtrise des dépenses publiques, maintenue dans la durée avec des objectifs quantitatifs clairs.

A - Les lacunes des méthodes passées

Depuis le gouvernement de Michel Rocard (1988-1991), les gouvernements successifs ont mis en place des processus de réforme de l'État avec, dans la plupart des cas, des objectifs budgétaires sous-jacents et le souhait d'accroître l'efficacité de l'action publique. Ces objectifs ont été significativement renforcés au cours des dix dernières années. Pourtant, faute d'une action conduite dans la durée, d'une stabilité suffisante des méthodes et de leur évaluation régulière, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes.

1 - La révision générale des politiques publiques (2007-2012) : un pilotage politique fort mais un champ limité et peu de réformes structurelles

Vecteur principal de la réforme de l'État entre 2007 et 2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a, notamment par la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, permis une réduction du nombre des agents de l'État et des économies sensibles de masse salariale. Pourtant, comme l'a souligné la Cour, la RGPP s'est trop souvent limitée au champ de l'État, délaissant celui des collectivités territoriales et de la sécurité sociale ; elle a privilégié la modification de l'organisation des administrations centrales déconcentrées ou des établissements publics sous tutelle de l'État, sans engager un réexamen des politiques publiques et des dépenses d'intervention, contrairement à l'ambition initiale.

Ce constat a été largement partagé par les corps d'inspection⁵⁴, qui soulignaient néanmoins que la RGPP avait contribué à réduire le nombre de directions d'administration centrale, à réorganiser les services de l'État dans les territoires⁵⁵ et les opérateurs de l'État⁵⁶. Des projets ayant pour ambition l'efficience ont également été conduits : déploiement du logiciel Chorus pour la gestion budgétaire et comptable de l'État, engagement d'une nouvelle politique immobilière, lancement du projet de modernisation de la paie des fonctionnaires qui s'est néanmoins soldé par un échec coûteux⁵⁷, tout comme celui dédié à la paie des militaires.

Pendant, l'objectif d'économies budgétaires fixé à 15 Md€ – dont 48 % pour les dépenses d'intervention, 30 % pour la masse salariale et

⁵⁴ Inspections générales des finances (IGF), des affaires sociales (IGAS) et de l'administration (IGA), *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de l'État*, septembre 2012.

⁵⁵ Réorganisation des services à travers la Réate (réorganisation des administrations territoriales de l'État), fusion des réseaux des impôts et de la comptabilité publique, créations des agences régionales de santé, réduction des implantations de la défense (18 régiments, ont été dissous, 8 bases aériennes et 2 bases aéronavales ont été fermées).

⁵⁶ À travers des fusions (création de la Réunion des musées nationaux, Grand palais, France Agrimer par fusion de cinq offices agricoles) ou des réductions d'implantations (Météo France a ainsi divisé par deux le nombre de ses sites).

⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*. Tome I, volume 2. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p. 65-98. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

22 % pour le fonctionnement – n'a pas été atteint⁵⁸. Le chiffrage des économies hors dépenses de personnel (titre 2), estimées à environ 8 Md€, a été revu à la baisse en fin de période. Les mesures RGPP ont concouru à hauteur de 3 % aux réductions d'emplois sur la période 2009-2012 par rapport à un objectif global de baisse de 5,4 %.

2 - Une juxtaposition de dispositifs depuis 2012, des résultats décevants

a) La modernisation de l'action publique (MAP) : des objectifs budgétaires secondaires et un pilotage insuffisant

La modernisation de l'action publique (MAP), engagée à partir de l'été 2012, a été construite largement en opposition à la RGPP : l'objectif d'économies budgétaires était vu comme secondaire et l'initiative des propositions de réforme était laissée aux ministères porteurs des politiques publiques. La MAP a fait une large part à une démarche évaluative préalable à la prise de décision, en élargissant son champ d'intervention à l'ensemble des administrations publiques et en mettant en place un pilotage confié au secrétariat général de la MAP, placé sous l'autorité du Premier ministre.

La démarche a rapidement perdu son soutien politique, le quatrième et dernier comité interministériel de la MAP (CIMAP) s'étant tenu en décembre 2013. Malgré un nombre important d'évaluations de politique publique – souvent de grande qualité – réalisées par les inspections générales, peu de décisions d'amélioration de leur efficacité peuvent lui être attribuées.

⁵⁸ Par rapport aux objectifs fixés, l'IGF a estimé que le « taux de perte » était de 68 % sur les crédits hors titre 2 et de 38 % sur les emplois, révélant une difficulté à mettre en œuvre les économies projetées, et ceci plus fortement sur les mesures qui ne concernent pas la suppression d'emplois.

*b) Le Conseil stratégique de la dépense publique :
une instance rapidement mise en sommeil*

Créé par le décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014, le Conseil stratégique de la dépense publique (CSDP) a été placé sous l'autorité directe du Président de la République et du Premier ministre. Il associait les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget, des affaires sociales et de la santé, du travail, ainsi que le ministre chargé de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Les autres ministres pouvaient y être invités en tant que de besoin.

C'est dans ce cadre situé au plus haut niveau de l'État qu'a été préparé le plan de 50 Md€ d'économies concernant toutes les administrations publiques annoncé au printemps 2014, sur la base de travaux réalisés par la direction du budget, la direction générale du Trésor et la direction de la sécurité sociale. Son secrétariat était assuré par le secrétaire général du Gouvernement. Le secrétaire général à la modernisation de l'État n'y était pas associé.

Pourtant, alors que son caractère permanent ressortait de sa création par décret, le CSDP ne s'est réuni que trois fois début 2014, puis une seule fois en 2015, avant d'être mis en sommeil.

c) La revue des missions de l'État territorial : un échec

À partir de septembre 2014, la démarche pilotée par le SGMAP s'est élargie, avec la mise en place d'une « revue des missions » de l'État territorial. Elle a donné lieu à une communication en conseil des ministres le 22 juillet 2015 de la secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État. Le processus n'a pas permis d'identifier des leviers stratégiques et aucune conséquence n'a été tirée de la concertation entreprise. L'exercice n'a pas été mené jusqu'à son terme, faute de portage politique et du fait de l'échec du processus consistant à solliciter les services déconcentrés pour identifier les missions inutiles ou inefficaces de l'État.

3 - Les revues de dépenses : un outil pertinent, des orientations très peu mises en œuvre

L'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 du 29 décembre 2014 a institué des revues de

dépenses dont le but explicite est de « documenter des mesures de réformes structurelles de redressement des comptes publics ». 24 revues de dépenses, couvrant l'ensemble des administrations publiques (APU), ont été réalisées en 2015 et 2016, en amont des projets de loi de finances pour 2016 et 2017. La campagne de revues de dépenses 2017 en prévoit 13 nouvelles dans le cadre de la préparation du PLF pour 2018.

Si, là encore, les études réalisées par les inspections sont de grande qualité et si de nombreuses recommandations opérationnelles ont été formulées (231 au titre des revues de dépenses de 2015 et 184 au titre de 2016), force est de constater qu'elles n'ont que rarement donné lieu à des décisions d'économies intégrées aux projets de lois financières déposées par le Gouvernement ni aux textes définitivement adoptés par le Parlement.

Alors qu'elles couvrent un champ très vaste qui avoisine 60 Md€ de dépenses pour la campagne 2015, les mesures mises en œuvre représentent un volume d'économies modeste, estimé à 325 M€ en LFI 2015 et 156 M€ en LFI 2016, auxquels s'ajoutent 90 M€ d'économies sur les dispositifs médicaux pris en compte dans la LFSS pour 2016. La plupart des mesures d'économies relevaient de mesures réglementaires et seules leurs conséquences budgétaires étaient prises en compte dans les lois financières. Aucune recommandation dégagée des revues de dépenses 2016 n'a été intégrée au PLF 2017.

B - Les conditions du succès des politiques de transformation de l'action publique

L'évaluation des expériences passées et les analyses menées par les instances internationales comme l'OCDE⁵⁹ permettent d'identifier les principes qui doivent guider la transformation de l'action publique. Ces principes peuvent être regroupés en trois axes essentiels :

- bénéficier d'un soutien politique durable au plus haut niveau de l'État et associer les principaux ministres ;
- agir sur un champ large et viser autant des économies d'efficience (faire autant en dépensant moins) que des économies structurelles (réexaminer le champ et les objectifs des politiques publiques) ;

⁵⁹ ROBINSON, Marc. OECD, *Spending review*, Paris 3-4 June 2013.

- intégrer ces actions au processus budgétaire et fixer des objectifs d'économies évalués et contrôlés.

1 - Un soutien politique fort, une responsabilisation des acteurs et une transparence sur les objectifs

Les politiques de modernisation réussies ont bénéficié d'un soutien politique fort et maintenu dans la durée. En Suède, vingt ans après le début de l'ajustement budgétaire de la fin des années 1990, l'objectif d'équilibre des comptes continue de bénéficier d'une adhésion politique trans-partisane et d'une forte acceptation sociale, facilitée par des années de croissance économique soutenue. Au Danemark, le processus de revue de dépenses est piloté par le Premier ministre et le ministre des finances et l'objectif de maîtrise des dépenses et de réduction des déficits recueille l'accord de tous les partis de Gouvernement. Au Canada, une première revue des programmes a été lancée en 1994-95, sous l'autorité du Premier ministre et du ministre des finances, pour faire face à une situation budgétaire très dégradée. Depuis, des revues de programmes, pilotées par le Conseil du Trésor, sont réalisées régulièrement, notamment lorsque réapparaît un déficit du budget fédéral.

Ce soutien politique doit s'accompagner d'une confiance donnée aux porteurs de projets : ministères, agences, collectivités territoriales. Chacun doit pouvoir disposer de sa feuille de route. Ainsi en Suède, la gestion publique repose sur une logique de confiance envers les acteurs, caractérisée par l'autonomie dont bénéficient les quelque 370 agences qui regroupent 98 % des agents publics.

Le processus de transformation de l'action publique doit être encadré et encouragé par des dispositifs permanents de suivi et de contrôle, reposant sur des équipes spécialisées. Des points d'avancement réguliers doivent être organisés, accompagnés de la mise en place d'indicateurs de suivi homogènes.

La gestion des ressources humaines constitue également un facteur déterminant de la conduite du changement. En France, la mise en œuvre de réformes ambitieuses de politiques publiques ayant des incidences sur l'organisation des services publics imposerait, à cet égard, d'engager une réflexion sur les outils permettant d'inciter à une plus grande mobilité fonctionnelle et géographique des agents, le cas échéant entre les trois fonctions publiques.

Enfin, une politique de communication et de transparence à l'égard du public, mais aussi des agents publics doit accompagner le processus de réforme. Ainsi, en France, la RGPP a été mal vécue par les agents et le caractère confidentiel des audits est relevé comme un des éléments n'ayant pas permis une réelle appropriation par les acteurs.

Les six questions clefs pour la révision des politiques publiques au Canada

Dans le cadre des programmes de révision des politiques publiques, le secrétariat du Trésor canadien demande aux ministères de répondre à six questions sur les programmes qu'ils gèrent :

- le programme est-il une priorité du Gouvernement ?
- le programme entre-t-il dans les compétences de base du Gouvernement fédéral ?
- le besoin auquel le programme devait répondre existe-t-il toujours ?
- le programme produit-il les résultats attendus ? le programme produit-il les résultats de manière efficiente ?
- des améliorations peuvent-elles être apportées à l'organisation des services afin de permettre des économies ?
- peut-on réduire les chevauchements ou les doublons de compétences de façon à accroître le rendement et les économies ?

2 - Un champ large couvrant l'ensemble des administrations publiques

Quelle que soit l'organisation administrative, la maîtrise des dépenses publiques doit concerner l'ensemble des administrations publiques, y compris les opérateurs. Telle a été l'approche retenue par le Conseil stratégique de la dépense publique, alors qu'une des causes de l'échec de la RGPP était que les collectivités territoriales et les organismes sociaux n'étaient pas inclus dans le champ de la révision.

Cette approche va de pair avec la mise en place d'une gouvernance des finances publiques intégrée entre tous les acteurs (État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale). L'Allemagne, le Danemark et l'Espagne offrent, de ce point de vue, un exemple intéressant car, malgré une organisation politique très décentralisée, ces pays sont parvenus à

mettre en place des règles contraignantes de maîtrise des dépenses publiques associant pleinement les collectivités territoriales, avec des systèmes de contrôle et de sanction.

3 - Une intégration au processus budgétaire avec un objectif d'économies

Les revues de dépenses sont un outil utile et efficace de réforme et de maîtrise de la dépense dès lors qu'elles sont adossées au processus budgétaire et assorties d'objectifs d'économies.

Au Royaume-Uni, les revues de dépenses sont pleinement intégrées à l'adoption de la trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques. Elles comportent, dès leur lancement, un objectif chiffré d'économies. Au Danemark, les revues de dépenses sont annuelles et leur agenda est cohérent avec le calendrier budgétaire.

Les expériences britannique et danoise de revue de dépenses

Le Royaume-Uni a mis en place depuis la fin des années 1990 une budgétisation pluriannuelle s'appuyant sur le système dit des « *spending reviews* ». Deux agrégats budgétaires existent : les dépenses des ministères, y compris celles du *National Health Service* (NHS), gestionnaire des risques de base de la sécurité sociale, qui sont pilotées de façon pluriannuelle (*Departmental expenditure limits* – DEL), et les dépenses pilotées annuellement (*Annually managed expenditures* – AME), qui regroupent les dépenses sociales de guichet et la charge de la dette.

Ces deux agrégats sont à peu près de niveau comparable. Au sein des DEL, certaines dépenses sont « protégées ». Tel est notamment le cas des dépenses du (NHS) et de l'aide au développement. La sanctuarisation de son enveloppe de dépenses n'exonère cependant pas le NHS de la contrainte budgétaire. Les autres dépenses font en revanche l'objet de mesures de réduction s'appuyant fortement sur les revues de dépenses. Rétrospectivement, le plafond de dépenses des DEL est respecté, voire structurellement sous-exécuté : de fait, il existe une procédure de comparution devant le Parlement pour tout département ministériel qui dépasserait le plafond alloué de dépenses. Cette procédure agit comme une incitation puissante à la vertu budgétaire. En revanche, les dépenses ressortant des AME progressent davantage qu'anticipé, notamment en raison d'estimations parfois excessives de l'impact budgétaire des mesures d'économies concernant les dépenses sociales.

Pour autant, la logique de réduction des dépenses répond encore à une approche très forfaitaire, entièrement dans les mains du ministère des finances (HM Treasury). L'approche par l'efficacité (*value for money*) est encore très peu présente dans les *spending reviews*, de l'avis même du *National Audit Office*, bureau national d'audit équivalent anglais de la Cour des comptes. De plus, les revues de dépenses ne sont réalisées qu'à l'occasion des budgets pluriannuels et non en continu, et souvent sur une période très courte (3 mois environ).

Au Danemark, les revues de dépenses, qui portent pour l'essentiel sur les dépenses de fonctionnement, doivent permettre d'atteindre l'objectif pluriannuel de dépenses et de dégager des marges de manœuvre supplémentaires. Les thèmes des revues de dépenses sont décidés par le comité de coordination économique présidé par le ministre des finances.

Elles sont intégrées dans le cycle budgétaire annuel. Les revues de dépenses peuvent être approfondies et concerner de grandes organisations ou des infrastructures importantes ; elles sont généralement réalisées avec l'aide de consultants extérieurs et servent de base à l'élaboration du plafond pluriannuel de dépenses.

D'autres revues de dépenses ont des objectifs plus restreints : ajustement des crédits pour tenir compte d'une baisse d'activité, sélectivité renforcée des actions publiques, comparaisons, etc. Elles peuvent conduire à modifier les dotations budgétaires annuelles.

Par ailleurs, le Gouvernement danois met en place des réformes structurelles qui ne passent pas par le canal des revues de dépenses. L'une des plus importantes a consisté, en 2006 puis en 2011, à indexer l'âge de la retraite (aujourd'hui 67 ans) sur la durée de vie, en stabilisant l'espérance de durée de retraite à 14,5 années. Selon cette règle, l'âge de la retraite serait ainsi de 72 ans en 2050, même si des dispositifs de retraite anticipée existent.

En février 2016, l'Eurogroupe, c'est-à-dire la réunion des ministres chargés des finances de l'Union européenne, a adopté une déclaration⁶⁰ encourageant la mise en place de revues de dépenses et fixant quelques principes pour assurer l'efficacité de la réforme des administrations publiques. Cette déclaration insiste tout particulièrement sur la nécessité d'un portage politique fort, tant dans le lancement du processus que pour les décisions de mise en œuvre des recommandations, qui doivent être articulées avec l'élaboration du budget, et leur évaluation. Elle met en

⁶⁰ *Thematic discussion on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation, Eurogroup statement*, 11 février 2016.

avant la nécessité d'objectifs clairs, éventuellement quantifiés, et recommande de prévoir une communication adaptée et régulière à destination des citoyens.

C - Se fixer des objectifs chiffrés

La plupart des pays qui ont engagé des programmes ambitieux de redressement de leurs finances publiques se sont fixés des objectifs quantitatifs tant en matière d'équilibre structurel que de réduction des dépenses publiques ou de montants d'économies à réaliser.

En France, le poids des dépenses publiques dans le PIB, par comparaison avec les autres pays de l'Union européenne, justifierait pleinement de compléter l'objectif de retour à l'équilibre structurel fixé par les textes européens par un objectif, fixé en loi de programmation des finances publiques, d'évolution pluriannuelle couvrant l'ensemble des dépenses publiques et d'en déduire un programme d'économies à réaliser.

1 - Définir un objectif global de dépenses publiques

Pour éclairer les pouvoirs publics, la Cour s'est attachée à présenter différents scénarios d'évolution à cinq ans des dépenses publiques, durée qui correspond à une mandature. Pour autant, l'effort sur la dépense publique nécessitera d'engager une action de plus long terme car certaines réformes structurelles n'auront pas produit leur plein effet à cet horizon.

La démarche suivie a consisté à prendre comme cible à moyen terme une stabilisation ou une réduction de la dépense publique rapportée au PIB de 2, 4 ou 6 points puis d'en déduire, sur la base d'un scénario macroéconomique de référence, un objectif d'évolution de la dépense publique pour y parvenir. Enfin, sur la base de projections tendanciennes d'évolution de la dépense « à politique inchangée » (cf. encadré *infra* sur les principales hypothèses tendanciennes de la dépense), la Cour a estimé, à titre illustratif, le montant d'économies qui seraient nécessaires pour atteindre l'objectif d'évolution de la dépense publique retenu. Cet effort pourrait être prolongé au-delà de 2022, par exemple sur une échéance de 10 ans et sur la base d'un scénario tendanciel d'évolution de la dépense publique étendu à 2027.

a) Fixer une cible d'évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB

La Cour a retenu comme scénario macroéconomique de référence les projections de croissance et d'inflation publiées récemment par la Commission européenne à l'horizon 2027⁶¹, soit une croissance moyenne de 1,4 % sur la période 2017-2022 et une évolution des prix de 1,7 %⁶². Le PIB en valeur progresserait ainsi de 3,1 % par an. La croissance potentielle serait de 1,1 % sur la période et l'écart de production (« *output gap* ») redeviendrait nul à partir de 2020. Le taux de chômage se stabiliserait légèrement au-dessus de 9,0 %⁶³. Les taux d'intérêt à long terme augmenteraient progressivement pour atteindre 2,4 % en 2022.

Une stabilisation du poids des dépenses publiques dans le PIB nécessiterait qu'elles évoluent au même rythme, soit 3,1 % en valeur. Au regard du poids des dépenses publiques dans le PIB, des scénarios plus ambitieux doivent être envisagés. Trois ont été chiffrés par la Cour : une réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB de 2 points, 4 points ou 6 points en cinq ans.

b) En déduire un objectif de dépenses publiques...

Ainsi, sur la base du scénario macroéconomique retenu, une baisse de 2 points du poids de la dépense publique dans le PIB nécessiterait de limiter à 0,7 % en volume et 2,4 % en valeur la progression des dépenses publiques pendant cinq ans. De même, une légère réduction des dépenses publiques en volume, soit une évolution annuelle inférieure à l'inflation, permettrait de réduire de 4 points le poids de la dépense publique dans le PIB, le ramenant à un niveau proche de 52 % en 2022. Un scénario beaucoup plus ambitieux

⁶¹ *Debt Sustainability Monitor 2016, institutional paper 047, January 2017*, scénario de référence pour la France.

⁶² L'inflation des prix du PIB est considérée comme équivalente à celle des prix à la consommation sur cette même période.

⁶³ La Commission ne publie pas d'hypothèse de taux de chômage dans son scénario. Il est donc fait ici l'hypothèse d'une élasticité unitaire du taux de chômage par rapport à l'écart de production.

de baisse de près d'un point des dépenses en volume permettrait une réduction de près de 6 points des dépenses dans le PIB⁶⁴.

Une réduction de la progression des dépenses publiques n'est pas hors de portée. Entre 2011 et 2016, la croissance annuelle moyenne des dépenses publiques a été de 1,8 % en valeur et de 0,9 % en volume⁶⁵. Le respect de la trajectoire de déficit du Programme de stabilité d'avril 2017 suppose quant à lui une stabilisation des dépenses publiques en volume en 2018. Sur la base du scénario de croissance retenu par la Cour, et si elle était maintenue sur cinq ans, cette quasi-stabilisation des dépenses publiques permettrait une réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB de plus de 3,5 points.

Tableau n° 17 : taux de croissance des dépenses publiques selon différents scénarios d'évolution des dépenses publiques dans le PIB à l'horizon 2022⁶⁶

	Taux de croissance en valeur	Taux de croissance en volume
Scénario de stabilisation	3,1 %	1,2 %
Scénario de diminution de 2 points	2,4 %	0,7 %
Scénario de diminution de 4 points	1,5 %	- 0,2 %
Scénario de diminution de 6 points	0,8 %	- 0,9 %

Source : Cour des comptes

Pour assurer une baisse effective de la part des dépenses publiques dans le PIB, quelle que soit la cible retenue, la condition est de maintenir cet objectif dans la durée. À cette fin, comme dans d'autres pays (Royaume-Uni et Danemark notamment), la loi de programmation des finances publiques pourrait arrêter un objectif pluriannuel de dépenses publiques toutes APU, repris annuellement en loi de finances (cf. III du présent chapitre). La mise en place d'un objectif de dépenses devrait ainsi permettre de fixer le cap général, de manière aisément compréhensible et vérifiable, de le décliner par catégorie d'administrations publiques et d'élaborer et de chiffrer des plans d'économies pour l'atteindre.

⁶⁴ Par souci de simplicité, il est fait l'hypothèse que la diminution des dépenses publiques est sans effet sur la croissance du PIB, ce qui est sans doute inexact en cas de forte baisse des dépenses.

⁶⁵ Déflaté par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

⁶⁶ Ces chiffres ne peuvent être comparés aux données du chapitre 2 car ils reposent sur une prévision de croissance de 1,4 %, contre 1,5 %.

c) ... et un montant d'économies en dépenses

Une stabilisation ou une croissance modérée des dépenses publiques peut impliquer des mesures d'économies importantes si la dynamique des dépenses est élevée. Même si les hypothèses de croissance tendancielle des dépenses soulèvent des réserves méthodologiques⁶⁷, la Cour a souhaité, compte tenu de l'utilisation fréquente de cette notion dans le débat public, présenter une estimation de l'effort d'économies qui serait nécessaire pour stabiliser ou réduire la part des dépenses publiques dans le PIB en fonction d'une hypothèse de taux de croissance tendancielle des dépenses publiques. Celle-ci a été établie en s'appuyant sur les travaux de la direction générale du Trésor, des différents hauts conseils relatifs aux retraites, à l'assurance maladie, à la famille et au financement de la protection sociale, mais aussi, pour les champs de dépenses non couverts, sur la base d'hypothèses conventionnelles fixées par la Cour.

Principales hypothèses d'évolution tendancielle des dépenses

Les dépenses de retraite à législation constante ont été projetées avec les hypothèses d'évolution en volume des dépenses du Conseil d'orientation des retraites à cinq ans, en y ajoutant l'inflation de 1,8 % retenue dans le scénario macroéconomique de référence.

Conformément aux hypothèses du document de travail de la DG Trésor de décembre 2013 sur la projection des dépenses de santé à l'horizon 2060, réalisée sur la base du modèle PROMEDE, les dépenses de santé croîtraient à un rythme supérieur au PIB, avec une élasticité de 1,3, soit une évolution moyenne de 4 % sur la période. Les dépenses d'assurance chômage reposent sur l'hypothèse d'une stabilisation du taux de chômage autour de 9 % d'ici 2021, compte tenu de la fermeture de l'écart de production (*output gap*). Elles diminueraient donc légèrement sur la période. Les dépenses de l'État et des ODAC évolueraient à un rythme de 3,2 % selon des hypothèses conventionnelles établies par nature de dépenses : la masse salariale progresserait de 2,2 % sur la base d'une stabilité des effectifs, d'un point fonction publique indexé sur les deux tiers de l'inflation comme observé entre 1995 et 2010 ; les dépenses de

⁶⁷ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Chapitre 4. La Documentation française, juin 2016, 214 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fonctionnement et d'investissement augmenteraient à un rythme proche de l'inflation (1,7 %) ; les dépenses de guichet progresseraient de 4 % (moyenne des années passées) et les crédits d'impôt de 5,0 % (compte tenu de la montée en charge du CICE). Les taux d'intérêt à long terme augmenteraient progressivement à 2,4 % en 2022 et la charge d'intérêts de 5,7 %.

La dépense locale croîtrait en volume à un rythme égal à la moyenne de sa croissance de longue période (2,5 % en volume, hors effets de la décentralisation) et de la croissance potentielle du PIB (1,1 % en volume), soit 1,8 %, auquel il convient d'ajouter l'inflation.

Selon ces hypothèses, les dépenses publiques augmenteraient de 3,3 % en valeur par an, se décomposant en 3,2 % pour l'État et les ODAC, 3,5 % pour les APUL et 3,4 % pour les ASSO.

Compte tenu de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur retenue (3,1 %), et sur la base d'une croissance tendancielle des dépenses publiques estimée à 3,3 % en valeur par an, leur part dans le PIB progresserait de 0,7 point, passant ainsi de 55,9 points en 2017 (selon les objectifs présentés par le Gouvernement pour 2017 dans le rapport économique, social et financier - RESF) à 56,6 points en 2022. Cette progression concernerait l'ensemble des grandes catégories d'administrations publiques.

Tableau n° 18 : évolution tendancielle retenue des dépenses publiques

en point de PIB	2017	2022	progression (2022-2017)
Administrations publiques centrales	19,5	19,6	+ 0,1
Administrations publiques locales	10,8	11,0	+ 0,2
Administrations de sécurité sociale	25,6	26,0	+ 0,4
Administrations publiques	55,9	56,6	+ 0,7

Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

Sur la base de ces hypothèses, une simple stabilisation des dépenses publiques dans le PIB nécessiterait un effort d'économie de 15 Md€ au total sur cinq ans. Des scénarios plus ambitieux imposeraient des efforts allant de 60 Md€ à 150 Md€ pour baisser les dépenses publiques de 2 à 6 points de PIB. Ils apparaissent indispensables pour permettre une baisse du déficit conformément aux engagements européens de la France. En effet, sous l'hypothèse communément admise d'une élasticité unitaire des recettes publiques au PIB, une simple stabilisation des dépenses publiques

rapportées au PIB laisserait inchangé le niveau de déficit mesuré en points de PIB, sauf à accroître le niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires.

Tableau n° 19 : montant de l'effort en dépenses à réaliser à l'horizon 2020 selon différents scénarios d'évolution des dépenses publiques rapportées au PIB

en Md€	Économies nécessaires
Scénario de stabilisation	15
Scénario de diminution de 2 points	60
Scénario de diminution de 4 points	105
Scénario de diminution de 6 points	150

Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux), calcul arrondi à 5 Md€ près.

2 - Définir la contribution de chaque catégorie d'administrations publiques

Une fois fixée la cible d'évolution des dépenses publiques toutes APU et l'effort en dépenses à réaliser, celui-ci devrait être réparti par sous-secteur⁶⁸. La répartition de l'effort au sein des administrations centrales devrait nécessairement inclure dans son périmètre les opérateurs de l'État, dont le poids dans les dépenses publiques et la mise en œuvre des politiques publiques s'est fortement accru dans les dernières années : ils bénéficient aujourd'hui de 51,8 Md€ de concours financiers de l'État, auxquels s'ajoutent 14,9 Md€ de ressources propres.

Pour les modalités de partage de l'effort, plusieurs solutions sont théoriquement concevables. Une première option pourrait consister à répartir l'effort d'économies en sollicitant davantage les administrations dont le besoin de financement est le plus élevé. Elle conduirait à demander les efforts principaux aux administrations centrales qui portent l'essentiel du besoin de financement et de la dette. Elle n'aurait guère de sens néanmoins compte tenu de l'ampleur des flux financiers entre l'État et les autres administrations publiques. Ainsi, l'État rétrocède pour 50,3 Md€ de recettes fiscales à la

⁶⁸ Administrations publiques centrales (APUC), regroupant l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), administrations publiques locales (APUL) et administrations de sécurité sociale (ASSO).

sécurité sociale auxquels s'ajoutent des dotations budgétaires pour compenser des exonérations de cotisations sociales, hors allègements généraux (4,1 Md€), et assurer l'équilibre financier de certains régimes spéciaux de retraites (6,1 Md€). De même, l'État a transféré près de 103 Md€ en 2015 aux collectivités, notamment au titre des dotations générales, de la fiscalité transférée et des dégrèvements d'impôts locaux.

Lors de la présentation de son plan d'économies de 50 Md€ en 2014, le Gouvernement avait réparti l'effort entre les administrations publiques à due proportion de leur poids dans les dépenses publiques. Si une telle répartition a l'apparence de la neutralité, elle a pour inconvénient majeur de ne tenir compte ni de la dynamique des dépenses du sous-ensemble ni des marges d'efficacité mobilisables en leur sein.

Une répartition des efforts d'économies entre administrations publiques ne peut donc se faire de manière rationnelle sur la base des seuls critères financiers : part dans les dépenses publiques ou ampleur du besoin de financement. Elle doit traduire les priorités politiques, incluant le périmètre des missions, qu'il appartient au Gouvernement de définir et au Parlement d'arrêter, et sur lesquelles la Cour n'a pas à se prononcer. Elle doit prendre également en compte l'efficacité comparée des politiques publiques des différentes administrations et la capacité de celles-ci à définir et mettre en œuvre des leviers d'efficacité.

III - Une gouvernance des finances publiques à rendre plus cohérente et plus efficace

Pour être efficace, la maîtrise de la dépense publique doit être menée dans un cadre institutionnel et politique plus cohérent.

Depuis 2012, la conduite des finances publiques françaises a été sensiblement enrichie sous l'influence des règles européennes, et, en particulier, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) entré en vigueur en 2013.

Le TSCG imposait aux États membres de traduire dans leur droit interne des règles limitant fortement la possibilité d'un déficit structurel des finances publiques, sous la forme de « dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». 15 pays sur les 22 États membres de l'Union engagés par le TSCG ont procédé à une révision

constitutionnelle⁶⁹. Pour sa part, la France n'a pas modifié sa Constitution, mais a transposé ces nouvelles règles par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui renvoie la fixation des objectifs de soldes structurels et la trajectoire aux lois de programmation des finances publiques. Or, celles-ci n'ont pas de portée contraignante et ne s'imposent pas au législateur financier.

Près de cinq ans après la mise en œuvre de ce cadre rénové et à la veille d'une nouvelle législature, la Cour estime que des améliorations peuvent être apportées à la gouvernance des finances publiques, en renforçant la portée et la cohérence des textes financiers, en mettant en place une règle globale en dépenses et en associant davantage les acteurs publics concernés à la maîtrise des finances publiques.

A - Renforcer la portée et la cohérence des textes financiers

Les finances publiques sont régies par de nombreux textes (loi de finances, loi de programmation, Programme de stabilité) dont la portée est variable et la cohérence d'ensemble n'est pas toujours assurée.

1 - Des lois de programmation à la portée limitée

Les lois de programmation des finances publiques (LPPF), qui portent en particulier l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme (OMT) et fixent la trajectoire pour l'atteindre, n'ont qu'une portée limitée : elles n'ont pas de valeur *supra* législative et les lois financières annuelles peuvent donc y déroger.

De même, le mécanisme de correction automatique, qui doit permettre, en cas de déviation significative, de revenir sur la trajectoire pluriannuelle vers l'OMT, est en pratique peu contraignant. La loi organique, en imposant seulement au Gouvernement, en cas de déviation significative, de justifier les écarts et d'explicitier ses choix, mais pas d'adopter des mesures de correction de la trajectoire de solde structurel, l'a

⁶⁹ Commission européenne, *communication from the Commission – The fiscal Compact: Taking Stock*, février 2017.

largement vidé de sa substance. De fait, le Gouvernement est libre de répondre par le dépôt d'une nouvelle loi de programmation. Tel a d'ailleurs été le cas en 2014 lorsque le Haut Conseil des finances publiques a constaté un écart important (1,5 point de PIB) à la trajectoire de solde structurel lors de son examen de la loi de règlement de 2013 et déclenché le mécanisme de correction⁷⁰. Le Gouvernement, plutôt que d'adopter des mesures pour revenir à la trajectoire initiale, a choisi de la changer par une nouvelle loi de programmation.

En pratique, les engagements en matière de pilotage des finances publiques (plafond portant sur les crédits budgétaires, limitation des dépenses fiscales, plafonnement des crédits d'impôt) fixés dans les programmations pluriannuelles ont été abandonnés au gré des lois de finances annuelles.

Alors qu'elles devraient être centrales pour les finances publiques, les lois de programmation ne bénéficient pas d'une attention comparable à celle accordée aux lois financières annuelles lors de la discussion parlementaire. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a été adoptée en moins de deux jours lors de sa première lecture à l'Assemblée nationale et en une journée au Sénat. Dans le même temps, le projet de loi de finances pour 2013 était débattu pour sa seule première lecture pendant près de 20 jours à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

La pratique a également affaibli la forme prise par les lois de programmation. Si les deux premiers projets de loi comportaient une dizaine d'articles initiaux avant la discussion parlementaire, le dernier projet de loi de programmation contenait 30 articles, soit près du triple.

2 - Des programmes de stabilité plus contraignants mais non soumis au Parlement

Même s'ils n'ont pas d'effets directs en droit interne, les programmes de stabilité s'avèrent plus contraignants que les lois de programmation. Ils présentent des projections de finances publiques à un horizon pluriannuel, en s'appuyant sur un scénario macroéconomique détaillé. Ils sont soumis à l'examen de la Commission européenne et à la validation du Conseil européen, et peuvent, pour les pays en situation de

⁷⁰ Conformément à la loi organique de 2012, un mécanisme de correction est activé en cas d'écart important à l'objectif de solde structurel constaté en exécution au moment de la loi de règlement.

déficit excessif, conduire à des sanctions financières en cas de non-respect de la trajectoire. Même si en pratique aucune sanction financière n'a jusqu'à présent été prise à l'encontre d'un État membre, leur menace, même théorique, contraint les États à tenir compte des recommandations de la Commission.

Contrairement aux lois de programmation, les Programmes de stabilité ne doivent pas décliner la trajectoire publique selon les cibles portées par les lois financières (normes de dépenses de l'État, ONDAM, objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, etc.). En revanche, ils doivent décrire et quantifier les mesures prises ou envisagées par les autorités nationales pour respecter les objectifs de finances publiques de l'année en cours et de l'année à venir, tels qu'ils résultent des recommandations prises en mars par le Conseil européen. De ce fait, leur contenu opérationnel est plus important à un horizon de deux ans que celui des lois de programmation.

La modification du calendrier des programmes de stabilité, désormais transmis en avril et non plus en décembre comme auparavant, avait pour but que la trajectoire ainsi fixée encadre la préparation des lois financières de l'automne (loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale).

En revanche, l'actualisation, chaque année en avril, du Programme de stabilité peut modifier la trajectoire de finances publiques sans conduire pour autant à actualiser la LPFP. Comme les lois financières annuelles, un Programme de stabilité peut déroger à une loi de programmation, et ce, bien qu'il ne soit adopté que quelques mois après. Cette dernière peut donc être rapidement caduque alors même qu'elle est censée être la pierre angulaire de la transposition du TSCG⁷¹.

Bien que le Programme de stabilité constitue l'outil de pilotage des finances publiques le plus contraignant, il est paradoxalement celui pour lequel l'expression de la représentation nationale est la plus limitée. Si l'examen des programmes de stabilité par le Parlement était explicitement prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années

⁷¹ Ce fut par exemple le cas en 2015 lorsque, pour répondre aux recommandations de la Commission européenne, le Gouvernement a présenté dans son Programme de stabilité d'avril 2015 une réduction des déficits publics plus rapide que dans la loi de programmation votée quatre mois auparavant, en décembre 2014.

2011 à 2014⁷², le principe d'un débat et d'un vote sur le Programme de stabilité en séance publique au Parlement ne relève désormais que de la décision du Gouvernement et non plus d'une disposition législative. Il arrive que ce débat n'ait lieu qu'en commission des finances des deux assemblées mais sans vote, comme en 2016, ou n'ait pas lieu du tout, comme en 2017.

Compte tenu de leur importance dans le pilotage des finances publiques, les programmes de stabilité devraient faire l'objet, comme les lois de programmation, d'un débat au Parlement suivi d'un vote. Le principe d'un tel vote pourrait être inscrit dans la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. À l'occasion du débat d'orientation des finances publiques en juin ou juillet, le Gouvernement pourrait rendre compte au Parlement des recommandations formulées par le Conseil européen à la fin du semestre « européen ».

3 - Des lois financières couvrant imparfaitement l'ensemble des administrations publiques

Les lois de programmation, comme les programmes de stabilité, portent sur l'ensemble des administrations publiques. En revanche, les lois financières ne couvrent qu'une partie de ce champ. Si l'article liminaire des lois de finances mis en place par l'article 7 de la loi organique de 2012 couvre l'ensemble des APU, il est néanmoins dépourvu de caractère normatif.

Ainsi, les programmes de stabilité et de croissance transmis à la Commission européenne comportent des engagements en matière de dépenses et de recettes des régimes de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage, qui ne sont pas nécessairement soumis à discussion préalable avec les gestionnaires de ces régimes ni à validation par la représentation nationale. Il en est de même pour les dépenses et recettes des collectivités territoriales : seul le montant de la fiscalité transférée et des dotations de l'État est adopté formellement par la loi de finances.

⁷² Article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 qui dispose qu'à compter de 2011, « le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne [...] le projet de Programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ». Cette disposition a été abrogée par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Comme l'a proposé la Cour depuis plusieurs années, une mise en cohérence des engagements européens de la France et du cadre national imposerait que les lois financières couvrent l'ensemble du champ des administrations publiques.

Ainsi pourrait être créée une loi de financement des collectivités territoriales et une loi de financement de la protection sociale obligatoire, étendant le champ des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes complémentaires de retraite obligatoires et au régime d'assurance-chômage⁷³. Cette réforme nécessiterait une révision des dispositions organiques gouvernant la LFSS.

Comme l'a recommandé la Cour dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2014, les tableaux de la loi de financement de la sécurité sociale existant aujourd'hui sur le champ du régime général et des régimes obligatoires de base seraient ainsi étendus à l'ensemble du champ des administrations de sécurité sociale : tableaux d'équilibre, prévisions de recettes et objectifs de dépenses. Ces derniers serviraient par ailleurs de référence lors de l'agrément par le Gouvernement des accords conclus par les partenaires sociaux.

De même, la Cour a esquissé dans son rapport sur les finances locales de 2016 les contours d'une loi de financement des collectivités territoriales qui pourrait retracer l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixer pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques. Elle déclinerait l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) par grands postes de dépenses, en intégrant l'impact des « normes » (c'est-à-dire toutes les décisions nationales prises jusqu'à l'année écoulée et qui affectent les finances des collectivités territoriales). Elle comporterait une prévision de recettes tenant compte des mesures nouvelles (transferts et fiscalité locale) adoptées en LFI. À terme, elle pourrait permettre de fixer une norme d'encadrement du recours à l'endettement des collectivités ou un cadre de référence sur l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des administrations locales. Elle pourrait enfin constituer la base d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales.

⁷³ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre V : les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Compte tenu des écarts importants constatés entre les prévisions des comptes des collectivités territoriales et les résultats *ex post*, un suivi infra-annuel de ces dépenses pourrait alors devenir nécessaire. Il pourrait ainsi être envisagé de créer un comité de pilotage et de suivi des dépenses locales, à l'image de celui mis en place pour l'assurance-maladie. Il faudrait, à cet effet, que les remontées comptables infra-annuelles des collectivités territoriales gagnent en précision, celles-ci ne fournissant aujourd'hui, jusque tard dans l'année, qu'une estimation très imparfaite de leurs résultats définitifs.

B - Fixer une règle en dépenses

1 - L'objectif de solde structurel est nécessaire mais doit être complété

Aux termes du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), chaque État doit se doter d'une règle d'équilibre structurel des finances publiques, qui couvre l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques et qui inscrit dans la réglementation nationale l'objectif d'équilibre structurel (l'OMT) comme un objectif à valeur juridiquement contraignante. Pour les pays, comme la France, dont la dette publique dépasse 60 points de PIB, l'objectif d'équilibre ne peut être inférieur à un solde structurel de - 0,5 point de PIB.

L'article 1^{er} de la loi organique de 2012 dispose que « la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques » et qu'elle « détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme [...] les trajectoires des soldes structurel et effectif annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale ».

La couverture de l'ensemble du champ des administrations constitue un progrès incontestable car elle permet d'appréhender un périmètre large de l'action publique et de neutraliser les transferts de toute nature (de compétence, de taxes, etc.) entre administrations, qui viennent trop souvent fausser la lecture et l'appréciation de la réalité des comptes publics sur des champs plus étroits. Elle est en outre cohérente avec les engagements pris par la France dans le cadre des procédures européennes.

Le recours à la notion de solde structurel pour caractériser la trajectoire de finances publiques nationales constitue une avancée

importante. Le solde structurel neutralise l'impact de la conjoncture sur le solde effectif : en phase de conjoncture défavorable, les recettes sont en effet pénalisées et les dépenses ne sont guère affectées, voire sont accrues s'agissant des dépenses d'indemnisation du chômage, si bien que le solde public a tendance à se creuser ; inversement, en phase de conjoncture favorable, le solde public a tendance à s'améliorer spontanément grâce au dynamisme des recettes.

Piloter les finances publiques par le solde effectif conduit à transformer les fruits d'un dynamisme temporaire de recettes en baisses durables d'impôts ou en hausses durables de dépenses. Ainsi, au cours des trois dernières décennies, les phases de conjoncture favorable se sont traduites *in fine* par une amélioration du solde structurel de 0,2 point la première année, puis par une dégradation de 0,6 point l'année suivante.

À l'inverse, en phase de conjoncture défavorable, piloter les finances publiques par le seul solde effectif pourrait conduire, pour compenser la perte de recettes, à mener une politique budgétaire restrictive qui amplifie le creux conjoncturel. En réalité, au cours des trois dernières phases de creux conjoncturel, les pouvoirs publics ont mené une politique budgétaire expansive qui a conduit à une dégradation de 1,7 point du solde structurel.

La fixation d'un objectif de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques est donc nécessaire pour garantir la soutenabilité des finances publiques, tout en laissant celles-ci s'adapter à la situation conjoncturelle par le jeu des « stabilisateurs automatiques ». Toutefois, les limites qui s'attachent à l'estimation du solde structurel nuisent à sa clarté. Son calcul repose en effet sur une notion, la croissance potentielle, qui n'est pas observable mais estimée en s'appuyant sur une modélisation économique et des méthodes statistiques. Les méthodes utilisées pour évaluer la croissance potentielle sont donc complexes et son estimation est entourée d'incertitudes et sujette à révisions au fur et à mesure que de nouvelles données sont disponibles sur les tendances sous-jacentes de l'économie.

2 - Une règle de dépenses couvrant l'ensemble des administrations publiques

La Cour propose de compléter l'objectif de solde structurel par un objectif de dépenses, portant sur le montant des dépenses en valeur de l'ensemble des administrations publiques. Un tel objectif aurait vocation à

être défini en loi de programmation des finances publiques, puis décliné dans l'article liminaire des lois financières (loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale et, le cas échéant, loi de financement des collectivités territoriales) ; sa réalisation devrait ensuite être examinée dans l'article liminaire des lois de règlement.

Le champ des dépenses couvertes devrait être le plus large possible. Même si elles sont sensibles à la conjoncture, les dépenses d'indemnisation du chômage devraient être incluses dans cet objectif. Les charges d'intérêts devraient également y être intégrées même si, à un horizon de trois à cinq ans, elles dépendent essentiellement de l'évolution des marchés financiers et très peu de l'action des pouvoirs publics. En effet, un dérapage significatif de la charge d'intérêts, même dû à une hausse générale des taux d'intérêt, peut remettre en cause la trajectoire souhaitée du déficit et de la dette, ce qui justifie de les inclure également dans l'objectif de dépenses.

Pour lui donner toute son importance, il conviendrait de décliner la règle de dépenses en lois de finances initiale et rectificative : l'article liminaire, qui présente aujourd'hui, en vertu de la loi organique de décembre 2012, les seuls soldes effectif et structurel, comprendrait alors également une présentation du niveau des dépenses publiques.

Le respect de cet objectif de dépenses serait, enfin, apprécié dans la loi de règlement. Cette évaluation pourrait être de nature à renforcer le poids politique de ce texte, aujourd'hui beaucoup trop réduit.

Un tel objectif de dépenses permettrait ainsi d'ancrer la politique de réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB.

3 - Une règle de dépenses pluriannuelle exprimée en valeur, à ajuster en fonction des chocs affectant l'inflation

Se fixer un objectif en valeur, c'est-à-dire en euros courants, permet de rendre lisible la stratégie de finances publiques. Cela ne signifie pas pour autant qu'il doive être fixé immuablement sur l'ensemble de la période couverte par les lois de programmation. Dans le cas où l'inflation est inférieure à la prévision retenue pour bâtir l'objectif, le poids des dépenses dans le PIB se révèle alors supérieur à ce qui était prévu, et donc également le déficit (effectif comme structurel). En effet, les recettes s'ajustant plus ou moins directement à hauteur de 1 pour 1 à l'inflation (élasticité unitaire), leur poids dans le PIB est inchangé.

Ces considérations ne sont pas que théoriques. Ainsi la loi de programmation de décembre 2012 était construite sur une hypothèse

d'inflation de 1,8 % en moyenne sur les années 2013 à 2015 alors qu'elle ne s'est établie qu'à 0,6 % en moyenne sur ces trois années⁷⁴ : dans une telle configuration, respecter une cible donnée de dépenses en valeur se traduirait, toutes choses égales d'ailleurs, par un surcroît de dépenses et donc de déficit en part de PIB de l'ordre de 2 points au bout de trois ans⁷⁵. Avec la LPFP de décembre 2014, l'écart sur les trois premières années de programmation (2015 à 2017) entre l'inflation prévue et l'inflation constatée devrait être plus faible⁷⁶, mais le respect d'une cible de dépenses fixée en valeur se serait encore traduit par un surcroît de dépenses et de déficit d'environ trois quarts de point de PIB.

Par conséquent, si on veut éviter qu'un choc négatif d'inflation entraîne un surcroît permanent de dépenses publiques dans le PIB, il est nécessaire d'ajuster, d'une manière ou d'une autre, les dépenses en valeur aux chocs d'inflation. La meilleure solution consisterait à définir l'objectif en euros courants, mais à ajuster les cibles de dépenses qui seraient inscrites en loi de finances par rapport à celles de la loi de programmation en cas d'écart significatif entre la prévision d'inflation de la LPFP et celle de la LFI.

C - Associer toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques

Il paraît, en dernier lieu, souhaitable de renforcer l'appropriation, aujourd'hui très imparfaite, des objectifs de finances publiques par les acteurs concernés.

Les lois de programmation portent des engagements de la France en matière de finances locales et de finances des régimes de protection sociale, mais les gestionnaires locaux et ceux des régimes de retraite complémentaires ou de l'Unédic ne sont pas associés à la définition de ces objectifs. Un dialogue organisé et permanent entre l'État et ces gestionnaires

⁷⁴ Mesurée à partir des prix du PIB, en cohérence avec la définition des objectifs de solde structurel, exprimés en proportion du PIB. Exprimé avec l'indice des prix à la consommation, l'écart est encore plus élevé : 1,4 % au lieu de 1,2 %.

⁷⁵ Et, au cas d'espèce, cet écart ne traduit pas un volontarisme marqué des pouvoirs publics : les prévisions d'automne de la Commission européenne comportaient une prévision très proche de celle du Gouvernement sur l'inflation.

⁷⁶ L'inflation pour l'année 2017 est encore en partie prévisionnelle.

permettrait de partager les éléments de diagnostic sur la situation des finances publiques et la trajectoire visée et d'échanger sur la contribution respective de chacun des acteurs à cette trajectoire.

À cet effet, un dispositif du type de la conférence nationale des finances publiques pourrait être réactivé. Cette conférence, réunissant le Gouvernement, des parlementaires, des associations d'élus locaux, des partenaires sociaux, des représentants des organismes de protection sociale obligatoire et de l'administration, avait été créée par décret en 2006⁷⁷. Elle a même été consacrée par l'article 6 de la loi de programmation de décembre 2014 : « Il est instauré une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale »⁷⁸. Elle devait se réunir au moins une fois par an. Elle n'a, en réalité, été réunie que trois fois entre 2006 et 2010.

Elle pourrait constituer l'instance au sein de laquelle l'État, en début de processus budgétaire, discuterait avec les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales du cadrage global et pluriannuel de l'ensemble des finances publiques qu'il prévoit de retenir dans le Programme de stabilité et de la répartition de l'effort d'économie. Ce cadrage, qui donnerait lieu à la fixation de la cible de dépenses publiques, serait ensuite présenté au Parlement dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, prévu à l'article 48 de la LOLF. Ce chaînage entre les exercices renforcerait le poids politique de la programmation pluriannuelle.

Cette instance de dialogue aurait vocation à être déclinée selon les interlocuteurs. Le rapport de la Cour sur les finances locales d'octobre 2016 recommandait ainsi que la concertation sur la trajectoire de finances locales soit déclinée par grande catégorie de collectivités (régions, départements, communes).

Ce processus d'élaboration de la programmation pluriannuelle permettrait de responsabiliser l'ensemble des acteurs des finances publiques et de les impliquer dans les engagements pris devant la représentation nationale et les instances européennes.

⁷⁷ Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006.

⁷⁸ Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision sur la LPFP de 2014, que cette disposition législative relevait en réalité du pouvoir réglementaire. C'est donc un décret du 23 décembre 2016 qui a procédé à son abrogation. Un simple décret suffirait à la réactiver.

CONCLUSION

La situation des finances publiques impose plus que jamais de renforcer la maîtrise des dépenses. C'est la condition du retour à l'équilibre des comptes publics sans détériorer la compétitivité de l'économie ni durcir la pression fiscale pesant sur les ménages par l'accroissement des prélèvements obligatoires. C'est également la voie pour retrouver des marges de manœuvre qui sont le gage de la souveraineté budgétaire et de la soutenabilité de l'endettement public.

Au-delà, l'action sur la dépense se justifie par le fait que son niveau en points de PIB est supérieur pour la France que pour la zone euro, sans que le citoyen ne bénéficie corrélativement de services publics plus performants. Parmi ces politiques, les dépenses sociales, d'éducation ou bien encore la politique du logement sont autant de secteurs dans lesquels une réflexion sur la nature, l'utilisation et l'efficacité des moyens est primordiale.

Les leçons du passé, comme les tentatives récentes de réforme de l'État, montrent que les enjeux de transformation doivent s'organiser autour de plusieurs principes : un soutien politique fort allant de pair avec une responsabilisation des acteurs, un champ couvrant toutes les administrations publiques, la mobilisation de l'ensemble des leviers d'action sur la dépense et des objectifs quantifiés d'évolution des dépenses publiques.

Afin d'éclairer le débat public, la Cour a présenté trois scénarios de réduction de la dépense publique de 2, 4 ou 6 points de PIB, sur une période de cinq ans correspondant à la durée d'une mandature. Ils impliqueraient un effort d'économies de respectivement, 60, 105 et 150 Md€, compte tenu du rythme tendanciel d'évolution de la dépense. Le chapitre IV du présent rapport donne une illustration des leviers mobilisables pour maîtriser les dépenses publiques par des mesures transversales concernant toutes les administrations et des réformes plus structurelles touchant plus directement certaines politiques publiques.

La Cour estime enfin nécessaire de renforcer la cohérence et la portée des différents textes financiers et propose de compléter les normes et outils budgétaires existants par un objectif global de dépenses publiques auquel contribuerait chacune des catégories d'administration publique. Une instance comme la conférence des finances publiques, mise en sommeil pendant quelques années, puis supprimée, pourrait permettre une meilleure appropriation des objectifs de politique budgétaire par les différentes parties prenantes.

Chapitre IV

Améliorer l'efficacité des dépenses

publiques : des leviers d'action

À l'occasion de ses différents contrôles, la Cour a identifié de nombreux leviers permettant de rendre moins coûteuses et plus efficaces les politiques publiques. Certains, s'appliquant à l'ensemble des administrations publiques, doivent permettre de réaliser des « gains d'efficacité » qui peuvent être atteints en modifiant la manière dont est fourni le service ou mise en œuvre la politique publique, mais sans en changer la nature ou l'ampleur ; d'autres, visant des « économies structurelles », peuvent conduire à remettre en cause ou réorienter certaines politiques publiques peu efficaces.

L'ambition de la Cour est de présenter aux pouvoirs publics un certain nombre de leviers susceptibles de permettre une évolution plus modérée des dépenses publiques pour revenir à un équilibre durable des finances publiques et, ainsi, dégager des marges de manœuvre pour permettre, au choix, de réduire les prélèvements obligatoires, de financer de nouvelles priorités ou de réduire le niveau de l'endettement public. Ils doivent permettre également, chaque fois que cela est possible, de renforcer l'efficacité des politiques mises en œuvre. L'action sur la dépense, menée avec discernement, doit rendre possible la poursuite d'un double objectif de soutenabilité des finances publiques et de renforcement de la qualité des services publics.

I - Des mesures concernant l'ensemble des administrations publiques

Des mesures peuvent être prises pour infléchir les dépenses publiques grâce à des économies d'efficience visant à assurer un meilleur contrôle de la masse salariale (A), à optimiser la gestion publique et le pilotage des fonctions supports (B), à mieux cibler les dépenses fiscales et l'investissement public (C) et à maîtriser les dépenses des collectivités territoriales (D).

A - Assurer un meilleur contrôle de la masse salariale

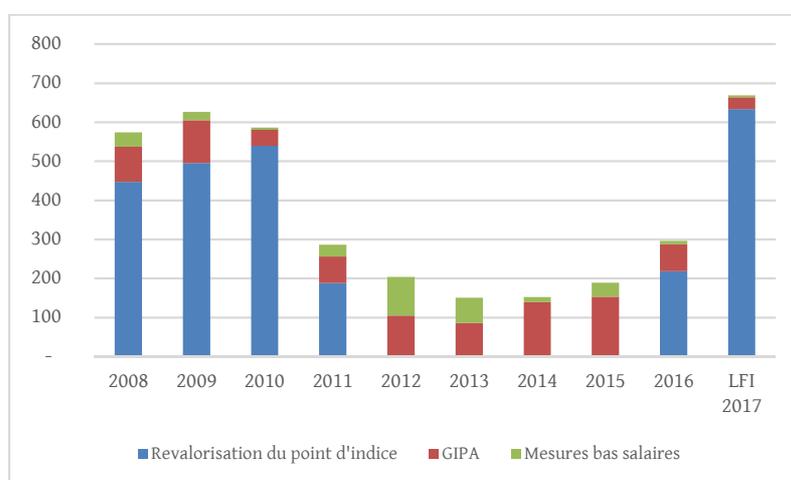
La masse salariale des administrations publiques s'élevait à 284 Md€ en 2016. Elle constitue un enjeu central de la maîtrise des dépenses publiques, dont elle représente près d'un quart (22,7 %). Les mesures récentes, favorables au pouvoir d'achat des fonctionnaires (dégel du point fonction publique et protocole Parcours professionnels, carrières, rémunérations – PPCR) et la reprise de la progression des effectifs ont relancé la dynamique de progression de la masse salariale publique, sans qu'aucune contrepartie n'ait été demandée (cf. chapitre 2). Si la quasi-totalité des mesures d'application du protocole PPCR ont été prises, leur entrée en vigueur est différée pour certaines d'entre elles, permettant, soit leur remise en cause, soit la négociation de contreparties avec les organisations syndicales au niveau interministériel comme à celui de chacun des ministères. Dans cet esprit, la Cour a identifié différents leviers susceptibles de ralentir la progression de la masse salariale. Ils concernent les rémunérations, les effectifs et le temps de travail.

1 - Les rémunérations

À court terme, les rémunérations des fonctionnaires devraient connaître une croissance dynamique, sous l'effet de plusieurs mesures décidées récemment : revalorisation de la valeur du point, mise en œuvre du protocole PPCR jusqu'en 2020 (réforme des carrières, revalorisations indiciaires) et augmentations de salaires de certaines catégories de fonctionnaires (indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves pour les enseignants du premier degré, amélioration des carrières des policiers et gendarmes, etc.).

Différents leviers identifiés par la Cour en juillet 2015⁷⁹ pourraient être utilisés pour infléchir cette progression. Ils portent sur la valeur du point, les régimes indemnitaires, les mécanismes de garantie de rémunération et les déroulements de carrière.

Graphique n° 22 : coût budgétaire des “mesures générales” sur les rémunérations de l’État (budget général et budgets annexes)



Source : direction du budget

Note de lecture : GIPA : Garantie individuelle de pouvoir d'achat. Voir encadré infra

a) La revalorisation de la valeur du point fonction publique

Élément central du calcul des rémunérations, le point fonction publique influence fortement la dynamique de la masse salariale : une augmentation de 1 % de la valeur du point se traduit par un surcoût de 2 070 M€ pour l'ensemble de la fonction publique, dont 880 M€ pour l'État (y compris les opérateurs), 640 M€ pour les collectivités territoriales et 550 M€ pour les hôpitaux.

Après une période de gel depuis le 1^{er} juillet 2010, la valeur du point a été augmentée de 0,6 % en juillet 2016, soit le taux d'inflation constaté pour 2016, et de nouveau de 0,6 % en février 2017, soit un niveau

⁷⁹ Cour des Comptes, *La masse salariale de l'État - Enjeux et leviers*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

légèrement inférieur à l'hypothèse d'inflation retenue dans la LFI pour 2017 (0,8 %). Ces deux revalorisations contribuent à augmenter la masse salariale de 2,5 Md€.

L'expérience des dernières années montre qu'un gel de la valeur du point constitue une mesure puissante pour freiner la masse salariale. En revanche, son maintien au-delà d'une certaine durée peut créer des distorsions à l'égard du secteur privé et provoquer des dépenses supplémentaires du fait de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) et du minimum de traitement.

La garantie individuelle de pouvoir d'achat

La garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) bénéficie, sous la forme du versement d'une compensation, aux agents dont le traitement augmente moins vite que l'inflation.

Les enjeux budgétaires attachés à ce dispositif dépendent de paramètres propres à la fonction publique (notamment la valeur du point) mais aussi de facteurs qui lui sont extérieurs (inflation, valeur du SMIC). Pour l'État, ces mesures ont représenté entre 150 M€ et 200 M€ par an entre 2012 et 2015, notamment en raison du gel du point. En 2016 et 2017, la revalorisation du point a sensiblement diminué l'impact de la GIPA (l'inflation étant elle-même faible) et des mesures en faveur des bas salaires.

Dans un avenir proche, ce dispositif devrait avoir une portée limitée : les revalorisations du point en 2016 et 2017, ainsi que la mise en œuvre du protocole PPCR (qui prévoit la refonte et la revalorisation des grilles salariales sur le période 2017-2020) devraient assurer la progression du pouvoir d'achat de la rémunération d'un grand nombre d'agents. De même, la revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie C, avec un indice de début de carrière fixé à 330, devrait maintenir le traitement correspondant à un niveau supérieur au SMIC jusqu'en 2020. Ces effets sont naturellement dépendants de l'inflation future et des revalorisations à venir du SMIC. Cette période devrait être mise à profit pour modifier certains paramètres de ces dispositifs.

Ainsi, la GIPA est calculée en fonction de l'évolution du traitement indiciaire brut, sans tenir compte des primes et indemnités. Certains agents ont aussi pu en bénéficier, alors même que leur rémunération globale avait progressé plus vite que l'inflation, grâce aux primes. Le bénéfice de la GIPA pourrait être réservé aux agents dont le traitement indiciaire et la rémunération brute, y compris les primes et indemnités, ne progressent pas. Si elle avait été appliquée en 2014, cette mesure aurait réduit de 30 M€ le coût pour l'État de la GIPA (140 M€).

La Cour a examiné d'autres options, moins coûteuses que la revalorisation de la valeur du point. L'une consisterait à lui substituer l'attribution uniforme de points d'indice majorés. Ainsi, à titre d'exemple, une attribution uniforme de trois points d'indice majorés permettrait d'assurer une progression de près de 1 % des traitements du début de la catégorie C, sans avoir le même impact inflationniste sur l'ensemble des fonctionnaires : à l'échelle de toute la fonction publique, une telle mesure coûterait 1,1 Md€ à comparer à un peu plus de 2 Md€ pour une revalorisation uniforme de la valeur du point. Elle aurait néanmoins pour inconvénient de réduire les hiérarchies salariales déjà très étroites.

Une autre option pourrait consister à réduire l'impact de l'augmentation de la valeur du point sur la masse salariale en supprimant l'indexation des primes et indemnités sur la valeur du point pour celles qui sont indexées. Ainsi, pour l'État, les primes et indemnités indexées sur la valeur du point s'élèvent à 8,8 Md€ (à comparer à une masse salariale indexée sur le point de 73,6 Md€ en 2015) ; l'exclusion de ces primes et indemnités du champ de l'indexation permettrait une économie d'environ 90 M€ pour une revalorisation de 1 % de la valeur du point.

Enfin, l'un des inconvénients d'une revalorisation de la valeur du point est qu'elle s'applique uniformément à l'ensemble des fonctions publiques, alors que celles-ci ne sont pas nécessairement placées dans la même situation. Une solution envisageable pourrait être de différencier la valeur du point de chacune des trois fonctions publiques, de sorte qu'une augmentation dans l'une d'elles n'aurait pas d'effet mécanique sur les autres. Dans le même esprit, il pourrait également être décidé que les mesures catégorielles ne s'appliquent plus à toutes les fonctions publiques mais fassent l'objet de modalités de mise en œuvre différenciées, après une concertation dans un cadre spécifique à chacune d'entre elles.

Une telle évolution permettrait de donner plus d'autonomie aux employeurs pour fixer, en tenant compte de leurs contraintes financières, l'évolution des rémunérations de leurs agents. Elle paraît cependant plus difficilement envisageable et probablement moins utile pour les employeurs hospitaliers, établissements publics nationaux dont les dépenses sont arrêtées par les agences régionales de santé sous la contrainte de l'ONDAM hospitalier fixé par l'État. S'agissant de la fonction publique territoriale, dont les employeurs disposent d'une certaine autonomie financière, elle constituerait une rupture par rapport à l'unification des fonctions publiques réalisée par la loi du 18 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

b) Les régimes indemnitaires

La Cour a critiqué le « maquis des régimes indemnitaires » et s'est interrogée sur le bien-fondé de différentes indemnités.

Tel est en particulier le cas de l'**indemnité de résidence**, qui vise à compenser les différences géographiques en matière de coût de la vie et dont la charge pour les employeurs⁸⁰ s'élève à environ 630 M€ pour la fonction publique de l'État (FPE), 320 M€ pour la fonction publique territoriale (FPT) et 140 M€ pour la fonction publique hospitalière (FPH). Son montant est proportionnel au traitement indiciaire et son taux dépend de la zone de résidence administrative : 3 % pour la zone 1 (qui est supposée regrouper les territoires où le coût de la vie est le plus élevé), 1 % en zone 2 et 0 % en zone 3.

Le découpage territorial de l'indemnité de résidence n'est plus adapté à la réalité et son montant ne permet pas de compenser les écarts de coût de la vie entre les zones géographiques. Conscient de ces limites, le protocole PPCR a prévu de réexaminer le dispositif de l'indemnité de résidence pour mieux prendre en compte les problématiques de coût de la vie, sur la base d'analyses comparatives entre les territoires, tout en garantissant les droits des agents déjà en fonction. Une évolution possible pourrait être de recentrer l'IR sur les agents les plus concernés (notamment en Île-de-France), et, dans les autres territoires, de geler son montant pour les bénéficiaires actuels et de la supprimer pour les nouveaux. Pour l'État, la limitation de l'indemnité de résidence aux seuls agents travaillant en Île-de-France réduirait d'environ 150 M€ le coût total.

La Cour avait souligné également le coût du **supplément familial de traitement**⁸¹ (1,55 Md€ se répartissant en 910 M€ pour l'État, 270 M€ pour la FPT et 370 M€ pour la FPH) et sa justification aujourd'hui incertaine compte tenu de l'existence des prestations familiales de droit commun dont bénéficient les fonctionnaires. Une évolution possible pourrait consister, comme la Cour l'avait indiqué dans sa communication de juillet 2015, à ne le maintenir que pour les agents qui en bénéficient aujourd'hui et de le supprimer pour l'avenir.

⁸⁰ DGAFP, « *Éléments statistiques de référence sur l'évolution globale des rémunérations dans la fonction publique* », mars 2016 (données 2011).

⁸¹ Le supplément familial de traitement comprend une part fixe à compter du premier enfant à charge et une part proportionnelle au traitement brut à compter du second enfant. Elles varient toutes deux en fonction du nombre d'enfants.

Enfin, la Cour s'est également interrogée sur les **majorations de rémunération⁸² et les indemnités⁸³ dont bénéficient les fonctionnaires en poste outre-mer**. En effet, ces derniers bénéficient de majorations de traitement et de diverses indemnités associées destinées à compenser le surcoût de la vie, prendre en compte les sujétions spécifiques d'une affectation outre-mer et enfin garantir l'attractivité des postes. Le système repose toutefois sur des fondements qui ont été posés au début des années 1950 ; après une lente sédimentation, les « sur-rémunérations » sont aujourd'hui régies par 2 lois, 13 décrets et 11 arrêtés, constituant un inextricable maquis législatif et réglementaire. Pour les seuls fonctionnaires de l'État, elles représentaient en 2015 un coût de 1,4 Md€ (1,2 Md€ pour les agents civils + 0,2 Md€ pour les militaires) pour 100 999 agents⁸⁴ (1 Md€ pour les seules majorations de traitement). Le niveau de ces majorations et indemnités est largement supérieur au surcoût de la vie dans les territoires concernés.

Dans son rapport public annuel de février 2015⁸⁵, la Cour avait proposé une profonde transformation de ce dispositif en prévoyant un système à trois étages : une majoration de traitement correspondant au surcoût réel de vie dans ces territoires (économie maximum chiffrée à 850 M€ pour les seuls agents civils de l'État) ; une prime unique nouvelle couvrant les frais d'installation outre-mer ; une fusion des indemnités de sujétion et d'éloignement en les réservant aux affectations les moins attractives. Une telle réforme devrait toutefois être mise en œuvre de manière progressive et accompagnée de mesures non financières pour préserver l'attractivité des postes (accompagnement professionnel des conjoints, choix préférentiel de poste lors du retour en métropole, etc.).

⁸² Application d'un coefficient multiplicateur au traitement, visant à compenser le coût de la vie.

⁸³ Indemnité d'éloignement, indemnité de sujétion géographique, prime spécifique d'installation en métropole.

⁸⁴ Document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2017.

⁸⁵ Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome 1, volume 2. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) Le déroulement des carrières

Dans son rapport précité de juillet 2015, la Cour examinait deux options portant sur le déroulement des carrières des agents, afin de ralentir la progression des rémunérations.

Une première option consistait en un gel des avancements pendant une année. Le gain à attendre d'un tel gel est l'équivalent du glissement vieillesse-technicité (GVT) positif, soit 1,3 Md€ pour l'État et environ 3 Md€ pour l'ensemble de la fonction publique. Toutefois, cette mesure ne touche que les agents qui ont des perspectives de carrière et son effet s'atténue avec le temps (les agents recrutés postérieurement à sa mise en œuvre ne sont pas concernés).

La Cour envisageait par ailleurs différentes modifications des pratiques d'avancement individuel : en baissant les taux de promus/promouvables, en rendant plus fréquents les examens professionnels pour certaines promotions et plus sélectifs l'attribution des réductions d'ancienneté et l'avancement à l'ancienneté minimum, pratique très répandue dans les collectivités territoriales⁸⁶.

Ces options imposeraient néanmoins une remise en cause du protocole PPCR : en effet, celui-ci prévoit de dynamiser les carrières, ce qui rend difficile une mesure – même temporaire - de gel des avancements. De même, il prévoit l'application d'une cadence unique d'avancement d'échelon, ce qui signifie la disparition des règles d'ancienneté minimum et maximum.

Lors de la négociation du protocole, l'octroi de ces avantages est intervenu sans véritables contreparties. Il pourrait être envisagé, avant l'application pleine et entière du protocole PPCR, de rouvrir des négociations, au plan interministériel ou dans les ministères, pour obtenir de réelles contreparties aux majorations de traitement accordées.

d) La sur-rémunération du temps partiel

Les agents travaillant à 80 % perçoivent ainsi 85,7 % (6/7^e) d'un traitement à temps complet ; ceux qui travaillent à 90 % en perçoivent 91,4 % (32/35^e). En 2013, le coût de la sur-rémunération du temps partiel

⁸⁶ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr

pouvait être estimé à 785 M€, dont 275 M€ pour l'État et ses opérateurs, 300 M€ dans la fonction publique hospitalière et 210 M€ dans la fonction publique territoriale. Ces sur-rémunérations n'ont aucune justification et pourraient être supprimées, au moins pour les entrants dans le dispositif.

2 - Les effectifs

L'évolution des effectifs est déterminante dans la progression de la masse salariale. Le non-remplacement d'un fonctionnaire de l'État sur deux avait permis de réduire les effectifs de 144 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et la masse salariale de 4,2 Md€ au terme des quatre années de mise en œuvre (2008-2012). La masse salariale de l'État avait ainsi été ralentie, puis stabilisée (voire légèrement réduite) en 2013⁸⁷. Par la suite, les effectifs ont été stabilisés de 2013 à 2015, cette stabilisation recouvrant une hausse dans l'Éducation nationale. La masse salariale de l'État a recommencé à croître à partir de 2014 sous l'effet du GVT et de mesures catégorielles. La stabilisation des effectifs au ministère de la défense à compter de la loi de programmation militaire (LPM) de 2015, au lieu de la réduction prévue, conduit à une augmentation globale des effectifs de l'État, observable à compter de 2016. D'après le PLF pour 2017, ils augmenteraient de 14 000 ETPT, comme en 2016.

Le retour au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (soit une diminution des effectifs d'environ 20 000 ETPT par an⁸⁸) permettrait une économie annuelle de 600 M€ pour l'État. Cette réduction pourrait être différenciée entre ministères, certains secteurs prioritaires en étant préservés partiellement ou totalement. Dans l'hypothèse où les secteurs de la défense, de la justice et des forces de sécurité seraient sanctuarisés, soit près de 600 000 ETP sur l'effectif total de 1,9 million d'agents pour l'État, les efforts de réduction devraient être concentrés sur le reste des effectifs de l'État en prévoyant le non-remplacement de deux départs sur trois.

⁸⁷ En dépit du « retour catégoriel », qui consistait à reverser une partie des gains aux agents des ministères perdant des effectifs, le coût global des mesures catégorielles n'a pas augmenté sur la période, ce qui a également contribué à la stabilisation de la masse salariale.

⁸⁸ D'après une prévision de 40 000 départs à la retraite en moyenne au cours des cinq prochaines années.

Cette règle du non-remplacement de tous les départs en retraite pourrait, par ailleurs, être étendue aux opérateurs de l'État, qui emploient 475 000 ETPT. Une autre solution pourrait être de leur demander, comme cela a été le cas dans le passé, un effort annuel de réduction de 1,5 % de leurs effectifs.

Les effectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière se sont accrus vivement au cours des dernières années : de 1,4 % par an dans la FPT (hors transferts de décentralisation) et de 1,1 % dans la FPH⁸⁹ entre 2004 et 2014. La croissance des effectifs a été particulièrement forte dans le secteur communal qui a concentré plus de la moitié des 405 000 agents supplémentaires : les effectifs des communes et des établissements intercommunaux ont augmenté de 20 %, soit 243 000 agents, alors que ces entités n'ont pas fait l'objet de nouveaux transferts de compétences de la part de l'État, à la différence des départements et des régions.

La stabilisation des effectifs, soit le remplacement des seuls départs, diminuerait la progression de la masse salariale d'un peu moins de 700 M€ par an dans la FPT (25 000 recrutements en moins chaque année) et de 400 M€ dans la FPH (12 000 recrutements en moins chaque année). Aller au-delà de la stabilisation, en envisageant par exemple le non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois, permettrait d'économiser environ 450 M€ supplémentaires dans la FPT (50 000 départs à la retraite chaque année) et 300 M€ dans la FPH (30 000 départs à la retraite).

La fixation des effectifs pour l'ensemble des administrations publiques en loi de finances : l'exemple espagnol

En Espagne, le régime et les statuts associés à l'emploi public sont régis par la loi 7/2007 qui entérine le principe d'annualité des offres d'emploi public.

La loi de finances publiques fixe annuellement et pour l'ensemble des administrations publiques :

- le taux de remplacement des contrats d'emploi public arrivés à échéance. La loi de finances distingue le taux général, applicable par défaut à l'ensemble des secteurs et celui spécifique aux secteurs dits prioritaires (santé, éducation, services sociaux, défense) ;
- le seuil maximal de créations d'emploi public.

⁸⁹ DGAFP, *Rapport annuel 2016*.

Sur la période 2010-2015, les créations d'emploi ont été gelées. Dans les secteurs prioritaires, seuls 15 % des départs ont fait l'objet d'un remplacement en 2010, ce taux ayant été par la suite abaissé à 10 % entre 2011 et 2014, puis ramené à 50 % en 2015, puis 100 % en 2016.

Pour le reste des secteurs dits non prioritaires, le principe du non-remplacement des contrats arrivés à échéance a été retenu sur l'ensemble de la période 2010-2015. En 2016, le taux de remplacement général a été fixé à 50 %.

3 - Le temps de travail

a) La durée du travail

Les régimes de temps de travail restent hétérogènes dans la fonction publique. Le passage aux 35 heures n'a en effet pas mis fin à certaines organisations spécifiques qui concernent un grand nombre de fonctionnaires : agents soumis à des obligations réglementaires de service dérogatoires (par exemple les enseignants), ou des conditions de travail pénibles ou à des horaires décalés (par exemple les personnels infirmiers à l'hôpital ou les policiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire). Par ailleurs, de nombreux accords ou régimes unilatéraux dérogatoires instituant une durée du travail hebdomadaire inférieure à 35 heures ont été maintenus voire étendus.

À titre d'exemple, dans la fonction publique de l'État, les contrôles de la Cour montrent de manière constante que le temps de travail des personnels administratifs et techniques des établissements d'enseignement supérieur (BIATSS), contrairement à ceux des organismes de recherche (CNRS, INSERM, etc.), n'est pas conforme à la réglementation. Il en résulte une perte de potentiel de l'ordre de 10 % sur une population de 90 000 agents. L'augmentation du temps de travail des BIATSS permettrait d'abaisser le plafond d'emplois de chaque université⁹⁰.

Dans la fonction publique territoriale, la Cour a régulièrement souligné et critiqué les régimes dérogatoires de temps de travail dont

⁹⁰ Cour des comptes, *L'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre*. Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr

bénéficient les agents et le niveau élevé de l'absentéisme. Ainsi, la durée légale du travail est rarement respectée : sur un échantillon de 103 collectivités contrôlées par les chambres régionales des comptes, la durée annuelle moyenne de travail ne dépassait pas 1 562 h, en raison principalement de régimes de congés dérogatoires. Un alignement du régime de travail sur la durée légale de 1 607 h permettrait d'économiser 3 % des effectifs, soit, à l'échelle de la FPT, 57 000 agents. Même en considérant, à titre conventionnel, qu'un tiers de la hausse du temps de travail serait absorbé par une baisse de la productivité ou une augmentation de l'activité et ne se traduirait pas par une réduction des emplois, une économie de l'ordre de 1,2 Md€ pourrait globalement être réalisée⁹¹.

Dans les hôpitaux publics, le temps de travail s'inscrit fréquemment en deçà de la durée légale annuelle du travail⁹². Le retour à une durée annuelle de travail conforme à la réglementation et la modification des rythmes de travail, notamment la durée journalière, pour les rendre plus conformes aux exigences du service peuvent avoir un impact important sur les effectifs nécessaires ou le niveau des heures supplémentaires. Elle peut être parfois la condition du développement de certaines activités, comme la chirurgie ambulatoire dans les hôpitaux publics, qui s'avère difficile à mettre en place à rythmes de travail inchangés.

La réforme de l'organisation du temps de travail à l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris

L'AP-HP a réformé l'organisation du temps de travail de ses agents. Cette réforme comporte deux volets principaux :

- le « retour au réglementaire » à compter du 1^{er} avril 2016 : notamment la suppression des jours « forfaits protocoles » accordés lors du passage au 35 h en 2002, et de la journée « fête des mères » ;
- la suppression du schéma horaire à 7h50 et l'introduction d'un schéma en 7h30 pour les nouveaux recrutés et au choix pour les agents de l'AP-HP déjà en fonction.

⁹¹ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* pp. 174 et suivantes. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹² 1 607 heures ou 1 582 heures pour les agents en repos variable travaillant au moins dix dimanches ou jours fériés par an, les écarts les plus importants allant jusqu'à 25 heures dans l'enquête de la Cour.

Les gains théoriques associés à la réforme sont estimés par l'AP-HP à 35 M€ sur la période 2016-2019, dont près de 30 M€ en raison de la suppression des jours « protocole » et des jours spécifiques à l'AP-HP et 7,1 M€ du fait de la réforme des rythmes de travail. Ce gain a été réduit de 1,7 M€ du fait de mesures d'accompagnement.

Au total, la durée moyenne de travail dans la fonction publique est inférieure à celle du secteur privé. Une augmentation de la durée du travail, permettant de compenser une éventuelle réduction d'effectifs, pourrait donc être envisagée. En termes budgétaires, et sous l'hypothèse qu'elle soit absorbée à hauteur d'un tiers par une baisse de la productivité, une augmentation de 1 % du temps de travail permettrait de réduire de 36 500 les effectifs et d'économiser environ 930 M€.

Au-delà de la fonction publique *stricto sensu*, des régimes plus favorables de temps de travail ont un impact sur les dépenses publiques. Ainsi, dans le régime général de sécurité sociale, des usages dérogatoires à la convention collective nationale dans un grand nombre de caisses et un niveau d'absentéisme élevé conduisent à une durée annuelle effective de travail estimée par la Cour à 1 540 heures. Comparée à la durée légale annuelle (1 607 heures), cette situation équivaut à un potentiel de travail non mobilisé de l'ordre de 10 000 ETP, soit près de 7 % des effectifs en fonction. La conversion de ces gains de productivité potentiels en des réductions d'emplois permettrait de réaliser une économie significative, estimée par la Cour à 0,4 Md€.

b) L'absentéisme

Même si sa mesure demeure imparfaite, l'absentéisme affecte de manière différenciée les différents versants de la fonction publique : le nombre de jours d'absence pour maladies ordinaires est élevé dans les collectivités territoriales (12,1 jours) et pour les personnels hospitaliers non médicaux (12,3 jours). Il est plus faible pour les agents de l'État (7,1 jours) et les personnels hospitaliers médicaux (3,5 jours). Si l'instauration d'un jour de carence paraît avoir eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée au cours de son année d'application, son abrogation à compter du 1^{er} janvier 2014 aurait eu l'effet inverse. La remise en place d'un ou plusieurs jours de carence dans la fonction publique devrait être envisagée.

Représentant près d'un quart des dépenses publiques, la masse salariale constitue un enjeu majeur pour la maîtrise des dépenses : après plusieurs années de ralentissement puis de stagnation, elle devrait en 2017 progresser pour l'État plus qu'au cours des années 2011 à 2015. Des mesures sont nécessaires pour revenir à un rythme d'évolution plus soutenable. Pour y parvenir, les pouvoirs publics peuvent jouer sur l'ensemble des leviers disponibles – les rémunérations, les effectifs, et le temps de travail – en choisissant de doser les efforts en fonction de leurs priorités.

Tableau n° 20 : leviers de contrôle de la masse salariale

en Md€	Évaluation de l'économie
Maîtriser le GVT	
Gel du point d'indice	2,0
Gel d'échelon	3,0
Agir sur les effectifs	
Non-remplacement de 1 fonctionnaire sur 2 (FPE)	0,6
Non-remplacement de 1 fonctionnaire sur 3 (FPH, FPT)	1,8
Agir sur le temps de travail	
Augmentation de 1 % du temps de travail	0,9
Lutte contre l'absentéisme (restauration du jour de carence)	0,4
Supprimer les avantages salariaux non justifiés	
Suppression du supplément familial de traitement	1,5
Suppression de l'indemnité de résidence	0,9
Suppression des majorations et indemnités outre-mer	2,2
Suppression de la sur-rémunération du temps partiel	0,8

Source : Cour des comptes

B - Moderniser la gestion des administrations publiques

La modernisation de la gestion des administrations est un levier d'action essentiel pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Elle passe par un renforcement des actions de simplification administrative et une accélération du développement de l'administration numérique. C'est dans ce cadre que pourront être intensifiés l'effort de resserrement des réseaux administratifs sur les territoires, la restructuration de l'immobilier public et la rationalisation des achats.

1 - Poursuivre les actions de simplification

La simplification administrative répond à une forte attente des usagers et constitue l'un des principaux axes d'amélioration de la qualité du service public. Le classement *Global Competitiveness Report* (2016-2017) du Forum économique mondial place la France au 115^{ème} rang mondial sur 138 en termes de poids de la réglementation. Selon les estimations de la Commission européenne, une réduction de 25 % des charges administratives pesant sur les entreprises permettrait une augmentation du PIB européen de 0,8 % à court terme et de 1,4 % à plus long terme. Au niveau national, il a été estimé qu'une réduction des charges administratives à hauteur de 25 % pourrait engendrer des économies de l'ordre de 15 Md€ pour les entreprises.

Des actions ont été engagées au cours des dernières années pour alléger les formalités administratives et réduire les normes applicables. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), créé par la loi du 17 octobre 2013 et dont la majorité des membres représentent les collectivités territoriales, a pour mission d'évaluer les normes applicables à ces collectivités et à leurs établissements publics. Il a pour rôle d'examiner les impacts des projets de normes de toute nature (réglementaire, législative, européenne) applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il bénéficie en outre d'une compétence pour évaluer le stock de normes en vigueur.

Le « choc de simplification »

Avec l'appui du SGMAP, un « choc de simplification » a été mis en œuvre à compter de 2013 portant sur un allègement ou une suppression des obligations administratives, réglementaires, sociales, fiscales et comptables à destination des entreprises. Elles portent sur les dix moments clés de la vie d'une entreprise (création, développement, embauche, export, transmissions, etc.). La mise en œuvre de ces mesures est apparue comme un objectif consensuel et mobilisateur sur le plan politique.

Selon un bilan réalisé par le SGMAP en février 2016, 56 % de ces mesures auraient un effet perceptible dans la vie des entreprises. Si des économies ont été permises par ces mesures, elles ont essentiellement concerné les entreprises et leur tentative de mesure par le SGMAP appelle de sérieuses réserves méthodologiques.

Dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2015⁹³ la Cour soulignait les efforts à poursuivre pour apprécier de manière plus précise l'impact des normes sur les collectivités territoriales, du fait notamment de la coexistence de deux instances chargées de cette évaluation : l'une politique, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), l'autre administrative le secrétariat général du Gouvernement. Elle constatait néanmoins que les normes édictées par l'État dans quatre domaines examinés avaient eu un impact significatif sur les budgets de ces collectivités. Elle appelait à un renforcement significatif du rôle du CNEN par une publicité plus grande donnée à ses avis et aux suites qui leur étaient réservées.

Force est néanmoins de constater, comme l'a souligné le président du Conseil national d'évaluation des normes dans la présentation du bilan du Conseil pour 2016, que « l'année 2015 connaît un accroissement inédit et inquiétant du flux des normes nouvelles traitées »⁹⁴.

Au-delà de leurs effets positifs sur les charges administratives des entreprises et des ménages et sur les effectifs de fonctionnaires mobilisés pour mettre en œuvre les procédures administratives, les actions de simplification peuvent conduire à revoir l'organisation et les compétences des administrations pour en améliorer l'efficacité. Ainsi, après avoir analysé l'organisation des prélèvements fiscaux et sociaux versés par les entreprises, la Cour⁹⁵ a proposé de concentrer la collecte des prélèvements sociaux des entreprises sur les URSSAF en leur confiant la collecte des cotisations de retraite complémentaire, de la participation des entreprises à l'effort de construction et, sous réserve d'études complémentaires, de la participation des employeurs à la formation professionnelle, en substitution des organismes conventionnels (AGIRC ARRCO, Action logement, et OPCA). De même, elle proposait de confier aux URSSAF la totalité de la collecte des cotisations sociales des indépendants, aujourd'hui partagée avec leur régime social (RSI). Elle estimait jusqu'à 400 M€ l'économie qui

⁹³ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* chapitre III : l'impact des normes. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁴ Conseil national d'évaluation des normes, *Rapport d'activité 2015*, août 2016.

⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

pourrait être réalisée sur les coûts de collecte supportés par les administrations.

2 - Accélérer le développement de l'administration numérique

L'État n'a pas encore tiré tout le bénéfice du potentiel offert par le développement des nouveaux outils numériques. C'est le constat dressé par la Cour dans un rapport de janvier 2016⁹⁶. L'usage du numérique, qui constitue un axe de développement affirmé depuis longtemps, ne s'est pas encore imposé comme un mode d'accès privilégié des citoyens à l'administration.

La création de services publics numériques performants constitue pourtant un gisement majeur de productivité et d'efficacité. Ainsi, à titre d'exemple, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a-t-elle estimé qu'une progression de 17 % à 25 % du pourcentage de dossiers d'allocations traités sans aucune intervention d'un technicien, par simple intégration des données saisies par le demandeur sur le portail de la CNAF dans le calculateur, permettrait d'économiser près de 1 000 ETP.

Le numérique offre l'occasion de repenser les services publics, en mettant au premier plan le parcours et les besoins des usagers, d'automatiser les tâches répétitives et automatisables et de réduire la fraude. Cette transformation doit être opérée en tenant compte des enjeux de souveraineté, de sécurité du système d'information et de protection des données personnelles.

La stratégie d'État-plateforme, construite à partir de 2014 dans une dynamique interministérielle, sous la houlette de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) intègre ces possibilités en tenant compte de ces enjeux. Elle repose sur le partage et l'ouverture maîtrisée des données, des API⁹⁷ et du code source des logiciels. Les premiers composants de cette stratégie, comme les « briques » France Connect ou marchés publics simplifiés (MPS), commencent à être déployés au bénéfice des

⁹⁶ Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁷ Les API (*application programming interface*) sont des interfaces de programmation qui permettent d'automatiser les échanges de données. Les API sont au cœur de la transformation numérique.

administrations et des usagers. Les premières évaluations témoignent cependant d'une appropriation plus rapide de ces composants par les collectivités et les établissements publics que par l'État.

Plusieurs facteurs ralentissent le déploiement de cette stratégie et la construction d'un État plus agile : les dépenses consacrées au numérique et aux systèmes d'information et de communication (NTIC) représentent pour l'État (hors opérateurs) environ 3,8 Md€, montant somme toute modeste comparé à ceux consacrés par les grandes entreprises à la transformation numérique ; une partie excessive de ces dépenses reste mobilisée par la maintenance d'infrastructures matérielles obsolètes et par les grands projets, dont certains n'aboutissent jamais ; à l'inverse, d'importantes opérations d'investissement ont fait la démonstration de la pertinence des mutualisations. Tel est le cas du réseau interministériel de l'État (RIE), qui mutualise notamment l'accès à internet. Le regroupement des centres de calcul est engagé, mais il demeure tardif, alors que les économies potentielles identifiées sont significatives. Le champ des autres infrastructures à mutualiser est d'ores et déjà identifié, mais les investissements relatifs à ces chantiers n'ont pas encore atteint la phase d'études, faute de ressources.

Des dispositifs performants de maîtrise des risques en matière de système d'information ont été construits depuis 2011, mais tous ne sont pas mis en œuvre de façon pleinement satisfaisante. Toutes les potentialités liées aux mutualisations des investissements en matière de système d'information ne sont pas encore exploitées, alors que les logiciels développés par l'administration pourraient être mis en commun.

L'État expérimente de nouvelles méthodes de construction des services numériques, qui exploitent le potentiel des méthodes dites « agiles ». Celles-ci offrent, dans certains cas, une alternative moins coûteuse et plus efficace aux méthodes traditionnelles de réalisation des projets informatiques. Elles supposent néanmoins que l'État recrute des agents aux compétences recherchées et accepte de transformer ses méthodes de travail. Un important effort de formation devrait être engagé auprès des agents de l'État, fonctionnaires et contractuels, au-delà de la seule sphère des spécialistes en systèmes d'information.

Le bénéfice de ces investissements serait optimisé par la transformation simultanée des organisations et par la poursuite des démarches de simplifications réglementaires. La Cour invite en particulier à faire du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives, comme c'est le cas dans de nombreux pays. Enfin, certaines dépenses relatives au système d'information pourraient être gérées dans un programme budgétaire *ad hoc*, en particulier les dépenses

nécessaires aux investissements sur le socle d'infrastructures et les outils numériques communs.

Le développement des services numériques impose parallèlement de poursuivre la réduction de la « fracture numérique », d'accroître la sécurité du système d'information et de préserver les libertés publiques tout particulièrement en matière de protection des données personnelles.

3 - Resserrer les réseaux territoriaux des administrations

La réforme des réseaux territoriaux des administrations de l'État (sous-préfectures, réseau de la direction générale des finances publiques – DGFIP –, carte judiciaire) est un levier d'efficience encore trop peu exploité. Cette question demeure plus que jamais d'actualité dans le contexte de la fusion des régions actuellement en cours.

L'exemple de la **carte judiciaire**⁹⁸ témoigne que la réforme d'un service public de réseau est possible. Engagée en 2007, elle a abouti à la suppression de 341 juridictions judiciaires, soit plus d'un quart, dont l'activité était faible. Cette réforme a nécessité des investissements financiers, principalement sur le volet immobilier (329 M€ auxquels il faut ajouter 27 M€ de frais de réorganisation) et social (octroi de primes de restructurations pour un total de 14,8 M€). Au total, la Cour a estimé le coût global de la réforme à 413 M€. Sur le plan des effectifs, il n'a pas été possible d'identifier les suppressions de postes induites par la réforme de la carte judiciaire, mais les redéploiements opérés ont permis de faciliter les réductions d'effectifs entre 2008-2012, soit une économie de 16 M€ sur une masse salariale de 2 Md€ en 2013. Cette réforme doit être poursuivie et parachevée avec le réseau des tribunaux de commerce et des cours d'appel. La Cour a recommandé de faire coïncider le ressort de ces dernières avec la carte des régions ou la carte interrégionale retenue pour les autres réseaux du ministère de la justice⁹⁹, quitte à accepter des

⁹⁸ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, T I-2. La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre, p. 35-62. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁹ Neuf interrégions pour les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ; 10 budgets opérationnels de programme dans les services judiciaires.

exceptions à ce principe, notamment pour la région Île-de-France compte tenu de sa forte activité.

Le réseau de la DGFIP est le plus étendu, avec 4 765 implantations locales en France, dont 4 648 en France métropolitaine (98 %). Il est composé de trésoreries (52,6 % des implantations) et de services des impôts pour les entreprises ou pour les particuliers (26,2 %). La France se caractérise ainsi par un nombre très élevé de structures fiscales en comparaison de ses voisins¹⁰⁰. Malgré le développement de la dématérialisation des procédures, le nombre des implantations de la DGFIP n'a baissé que de 3,6 % entre 2011 et 2015. Une accélération du resserrement de ce réseau, tant pour ses implantations fiscales que pour ses trésoreries, est possible et nécessaire. Elle doit s'accompagner d'un assouplissement des règles de mobilité au sein de la DGFIP.

Dans une insertion au rapport public 2015, la Cour avait souligné l'insuffisante restructuration du **réseau fiscal de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**. Si des efforts de concentration ont été réalisés pour les nouvelles taxes, ce processus n'est toutefois pas encore abouti et la plupart des taxes restent encore gérées par des structures trop nombreuses et insuffisamment spécialisées. Ainsi, subsistent encore 54 centres de viticulture et de cidriculture hérités de l'organisation de la direction générale des impôts (DGI) lors du transfert croisé de compétence entre ces deux administrations de 1993 (64 en 2000).

La situation est comparable pour des taxes dont le produit est pourtant fortement concentré : 34 recettes régionales enregistrent des produits au titre de la taxe sur les cercles et maisons de jeux, alors que la quasi-totalité du produit (96 %) est gérée par trois bureaux de douane. Une grande dispersion et de fortes disparités sont également constatées pour la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) et l'ensemble de la fiscalité énergétique (TICGN, TICFE, TIC Charbon). Un resserrement du réseau fiscal des douanes apparaît aujourd'hui indispensable.

La Cour a, enfin, souligné l'inadaptation aux enjeux contemporains du **réseau des sous-préfectures**¹⁰¹, dans le contexte de la fin programmée des missions de délivrance des titres d'identité, de capacité ou de séjour et

¹⁰⁰ Voir sur ce point : Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'exercice à ce niveau du contrôle de légalité. Ce réseau représentait, en 2014, près de 5 000 ETP (dont 1 858 pour la seule délivrance des titres) et son coût de fonctionnement avait été chiffré en 2012 à 250 M€. L'expérimentation réalisée en Alsace - Moselle pour réduire le nombre d'implantations doit pouvoir être élargie à l'ensemble du territoire national.

Des efforts pourraient être engagés dans les réseaux de chambres consulaires. À titre d'exemple¹⁰², malgré une diminution de 45 % des exploitations agricoles au cours des 20 dernières années, les effectifs des **chambres d'agriculture** ont progressé de 20 % et le réseau est resté quasiment stable : on dénombrait encore 104 chambres en 2016. L'ordonnance du 2 octobre 2006 a autorisé la création de chambres interdépartementales ou interrégionales et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 la création de chambres d'agriculture de région, se substituant aux chambres régionales et départementales préexistantes. Pourtant, le dispositif de fusion volontaire des chambres départementales et régionales n'a été utilisé que quatre fois depuis 2010, réduisant de 6 le nombre de chambres en 2016. Par ailleurs, si la réforme de la carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015 a permis de réduire de 21 à 13 le nombre de chambres régionales, elle a cependant conduit à la transformation des deux seules chambres d'agriculture de région en simples chambres interdépartementales, leurs compétences régionales étant transférées à de nouvelles chambres régionales (Hauts-de-France et Grand Est), rendant vaine cette tentative de suppression d'un échelon administratif. La Cour a souligné enfin l'intérêt d'encourager la fusion des chambres départementales de petite taille ne pouvant plus assumer leurs missions de manière optimale, pour permettre des économies d'échelle.

Il paraît également nécessaire de poursuivre le resserrement des **réseaux des organismes de sécurité sociale**. Depuis la fin des années 2000, un grand nombre d'organismes locaux ont été regroupés. Ainsi, ceux du régime général ont été réduits de 375 en 2008 à 246 entre 2009 et 2012, soit plus d'un tiers, à la suite de la départementalisation des CAF et des CPAM et de la régionalisation des URSSAF. Le nombre de caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), qui accuse une baisse tendancielle de son activité, a lui aussi été réduit, de 84 en 1994 à 35 en 2010. Celles du régime social des indépendants (RSI) vont l'être de 30 en 2014 à 15 en 2019.

¹⁰² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. Les chambres d'agriculture, façonner un réseau efficace, pp. 709-733. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Néanmoins, les réorganisations fonctionnelles apparaissent de portée inégale, les implantations géographiques restent largement figées et les gains d'efficacité n'ont pas été suffisamment mobilisés. Ces regroupements sont encore insuffisants au regard du manque de taille critique d'un grand nombre de CAF, de CPAM ou de MSA. La Cour a ainsi recommandé que les nouvelles conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et les organismes nationaux de sécurité sociale (pour les années 2018 à 2021 s'agissant des branches du régime général) conduisent à un renforcement des démarches de rationalisation en fusionnant les petites caisses départementales, en regroupant les activités de production et les fonctions support sur un nombre réduit de sites et en centrant les mutualisations d'activités sur les processus à enjeux significatifs. Ces évolutions seront facilitées par l'accélération des départs en retraite d'agents de la sécurité sociale au cours des années à venir¹⁰³.

L'évolution de ces réseaux, facilitée par le développement de l'administration numérique, doit aller de pair avec une réflexion sur les nouvelles formes de présence des services publics et de l'État dans les territoires, en particulier les territoires ruraux et les zones urbaines sensibles et pour ceux qui sont le plus en contact avec le public. Elle implique notamment de concilier une politique d'aménagement du territoire ambitieuse et une préservation de l'efficacité des services publics de taille nécessairement modeste (hôpitaux, écoles, etc.).

4 - Intensifier la restructuration de l'immobilier public

La création en 2006 du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, a permis de dynamiser la gestion immobilière de l'État en favorisant la vente d'implantations immobilières inutiles et coûteuses (6,47 Md€ de cessions depuis la création du CAS) et incitant à une densification de l'occupation des bureaux administratifs en fixant un objectif à terme de 12 m² par poste de travail¹⁰⁴.

Constatant un certain essoufflement, du fait notamment de la baisse du nombre de biens à céder, passés de 2 300 en 2011 à 1 292 en 2016, le Gouvernement a décidé une refonte de la politique immobilière, en mettant en place une nouvelle instance nationale de gouvernance (la Conférence nationale de l'immobilier public - CNIP), pour améliorer et accélérer le

¹⁰³ Pour le seul régime général, environ 55 000 départs (soit 37 % de l'effectif en poste en 2014) sont attendus au cours des 9 à 11 prochaines années, dont 30 000 dans les quatre à six prochaines années.

¹⁰⁴ En 2015, le résultat a été de 13,99 m² en amélioration par rapport à 2014 (14,33 m²).

processus de décision en matière immobilière, et en transformant le service France Domaine en une direction de l'immobilier de l'État.

De même, l'article 42 la loi de finances pour 2017 a fait du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* le vecteur budgétaire unique des crédits de la politique immobilière de l'État, placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État. La nouvelle structure budgétaire du CAS est destinée à donner plus de souplesse et de simplicité aux gestionnaires.

Cette réorganisation doit être l'occasion de renforcer significativement la gestion de l'immobilier de l'État en favorisant des restructurations immobilières plus économes, tout en permettant la maintenance du patrimoine. Elle doit permettre d'accompagner l'indispensable resserrement des réseaux administratifs rendu possible par le développement du numérique. Cette réorganisation doit également se poursuivre avec une meilleure identification du coût de la fonction immobilière pour chaque ministère et pour leurs opérateurs.

5 - Accélérer la rationalisation des politiques d'achats

La mise en œuvre d'une politique de rationalisation des achats de l'État a déjà permis de dégager des marges de manœuvre. Elle doit être poursuivie et élargie.

La création en 2009 d'un service des achats de l'État (SAE) a permis d'engager une politique de rationalisation des achats « courants » (environ 10 Md€ par an). L'action du SAE s'est progressivement étendue aux services déconcentrés de l'État et aux principaux opérateurs sur une enveloppe de 9 Md€ d'achats (soit 90 % des achats globaux des établissements publics). La Cour a souligné les progrès réalisés sur la fonction achat, notamment grâce au programme *Calypso* qui identifiait un gain potentiel de 15 % sur les dépenses. À compter de 2012, un objectif global de gain de 1 Md€ sur trois ans a été élaboré, réparti entre les achats interministériels (SAE) et les ministères.

Ces actions devraient être élargies aux achats « métier ». Ainsi, la Cour a souligné la nécessité pour les forces mobiles dans la police et la gendarmerie de mutualiser le plus possible les équipements et les structures de maintenance dans le cadre de la rationalisation de la fonction achat (voir *infra*). Dans le secteur de l'enseignement supérieur, le regroupement des établissements au sein d'un site universitaire doit permettre une

rationalisation grâce notamment au transfert à cet échelon de la fonction achat. Dans le secteur de la défense, la Cour a recommandé¹⁰⁵ la mise en concurrence des prestataires historiques, qui interviennent souvent en situation de monopole, pour les marchés de fourniture ou de gestion des stocks de pièces de rechange, ainsi que pour les prestations d'entretien programmé du matériel ou de réparation des équipements militaires.

Les achats hospitaliers représentent 18 Md€, deuxième poste de dépenses des établissements de santé après la masse salariale¹⁰⁶. Le plan de performance et de professionnalisation des achats hospitaliers (programme *PHARE*) a identifié un potentiel élevé de gains. Si des actions sont en cours, des marges de progression existent et doivent être mobilisées dans les prochaines années aussi bien au plan national *via* les opérateurs d'achats tels que l'Ugap, UniHA et le ResHA qu'au niveau régional. À titre d'exemple, l'Espagne, dans le cadre du programme *OPERA*, est parvenue dans les dernières années à engager une mise en commun des achats de médicaments à destination de l'ensemble des communautés autonomes, compétentes en matière de santé, afin de rationaliser et réduire leur coût global.

C - Mieux cibler les dépenses fiscales et les dépenses d'investissement

L'État a consacré près de 86 Md€ aux dépenses fiscales¹⁰⁷ en 2016. Par ailleurs, les investissements des administrations publiques se sont élevés à 99 Md€. Malgré les masses financières en jeu, l'efficacité de ces dépenses n'est pas toujours avérée.

1 - Évaluer et mieux cibler les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales, qui ont constitué, dans un contexte de mise sous contrainte des crédits budgétaires, une alternative aux dépenses budgétaires, ont progressé de manière quasi continue sur la période 2012-

¹⁰⁵ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires, des efforts à poursuivre*. La Documentation française, septembre 2014, 110 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁶ Dans un établissement de santé, les achats comptent généralement pour 20 à 25 % des dépenses de fonctionnement et 70 à 75 % des dépenses d'investissement.

¹⁰⁷ Selon le tome II de l'annexe *Voies et moyens* des projets de lois de finances, les dépenses fiscales se définissent comme « les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État ».

2017, passant de 72,2 Md€ à 89,9 Md€ selon l'estimation du PLF pour 2017, alors même que la loi de programmation 2014-2019 en a prévu le plafonnement. L'inflation du coût, comme du nombre, de ces dispositifs, nuit en outre à la neutralité de la législation fiscale, conduisant à la rendre plus complexe et plus instable.

La Cour a, à plusieurs reprises, critiqué l'absence de ciblage et d'évaluation des dépenses fiscales. Ainsi, à l'occasion de l'examen de l'exécution du budget de l'État en 2016, elle a, à nouveau, recommandé de procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales.

Tableau n° 21 : montant et nombre des dépenses fiscales (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Montant en Md€</i>	72,2	72,1	78,5	85,1	85,8	89,9
<i>Nombre</i>	491	464	460	453	449	451

Sources : LFI

Ces évaluations apparaissent d'autant plus nécessaires que certaines dépenses fiscales ont des effets contraires à ceux attendus ou peinent à atteindre leurs objectifs, comme l'ont montré de nombreux rapports de la Cour. Dans de tels cas, la Cour recommande de supprimer ces dépenses fiscales inutiles qui engendrent des effets d'aubaine.

Ainsi, à la demande de la commission des finances du Sénat¹⁰⁸, la Cour a examiné l'efficacité des 94 dépenses fiscales relatives au **développement durable**. Elle a constaté que le montant de celles qui ont un impact réellement favorable au développement durable avait tendance à baisser (5 Md€ en 2015 contre 6,9 Md€ en 2010), tandis que celles dont l'impact est défavorable à l'environnement étaient croissantes et dépassaient largement les premières (6,9 Md€ en 2015 contre 6 Md€ en 2010) : 17 dépenses fiscales ont ainsi un objectif de soutien à certains secteurs économiques plutôt que de lutte contre les externalités négatives. Afin d'encourager au recentrage des objectifs des dépenses fiscales en faveur de l'environnement, la Cour a ainsi recommandé de faire évoluer la

¹⁰⁸ Cour des comptes, Rapport sur *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, communication à la commission des finances du Sénat. Septembre 2016, 206 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fiscalité des carburants et de taxer le gazole et l'essence en fonction de leurs externalités négatives.

Enfin, dans son référé du 26 novembre 2015 sur la **dépense fiscale ISF-PME** mise en place par l'article 16 de la loi TEPA du 21 août 2007, la Cour a relevé que son impact économique est incertain. La dépense gagnerait en efficacité en étant plus ciblée sur certains moments de la vie des PME où les défaillances de marché sont observées, comme la création et l'ouverture à l'export ou sur les entreprises innovantes.

D'autres dépenses fiscales peuvent avoir des effets positifs sur la compétitivité des entreprises, par exemple en réduisant le niveau réel de l'impôt sur les sociétés, mais un impact limité sur les objectifs qu'elles sont supposées rechercher. Ainsi, le **crédit d'impôt recherche (CIR)**, qui est depuis la réforme de 2008 le dispositif de soutien fiscal à la recherche et au développement (R&D) le plus généreux de l'OCDE, a des effets positifs sur les dépenses de recherche, la compétitivité et constitue un avantage reconnu, par exemple en comparaison avec l'Allemagne. La Cour a néanmoins souligné la difficulté à établir une corrélation entre l'évolution de la dépense de recherche et développement des entreprises et le crédit d'impôt recherche qui leur est accordé¹⁰⁹. Son impact en termes d'attractivité économique est également difficile à mettre en évidence, dans la mesure où le CIR se combine avec un taux élevé d'impôt sur les sociétés.

De la même manière, le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, qui constitue la dépense fiscale la plus importante et la plus dynamique, a pour objectif de renforcer la compétitivité des entreprises et la création d'emplois. Sa mise en place a été accompagnée par la création d'un comité chargé de son suivi et de son évaluation¹¹⁰. Dans ses rapports d'évaluation portant sur les années 2013 et 2014, ce comité a souligné la difficulté d'isoler les effets réels du CICE sur l'activité des entreprises, d'autant plus que le régime permanent de versement n'a été atteint qu'à partir de 2015. Il apparaît que, si le CICE a eu des effets favorables sur les marges des entreprises, il n'aurait en revanche pas eu d'impact de court terme sur les salaires par tête ou sur l'investissement, la R&D et sur les exportations y compris en 2015. Les effets sur l'emploi sont

¹⁰⁹ Cour des comptes, *L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche*. Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2013, 265 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁰ Ce comité, instauré par la loi de finances rectificative pour 2012 qui a créé le CICE, est présidé par le commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il est composé de parlementaires, de partenaires sociaux et d'experts de l'administration.

par ailleurs très incertains et d'ampleur relativement modeste sur les deux premières années de sa mise en place, estimés entre 50 et 100 000 emplois créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014, pour une créance fiscale de 10,2 Md€ au titre de la masse salariale 2013 (au taux de 4 %), puis de 17,6 Md€ pour 2014 (au taux de 6 %) et un coût budgétaire pour 2014 de 6,6 Md€.

La loi de finances pour 2017 a porté de 6 % à 7 % le taux du CICE en France métropolitaine¹¹¹, soit une progression de 2,9 Md€ de la dépense fiscale attendue en 2018. Elle n'en rend que plus indispensable l'approfondissement des travaux d'évaluation.

La Cour a également souligné les lacunes relatives à la gestion des **dispositifs fiscaux en faveur du handicap**. Le coût total de ces dépenses fiscales, dont l'ordre de grandeur peut se situer entre 3,5 et 4 Md€ par an, est mal connu, en raison de leur éclatement dans les comptes nationaux et des lacunes de leur recensement. Les effets de la fiscalité liée au handicap sont également mal appréhendés. Enfin, constitué d'un empilement historique de mesures disparates, cet ensemble s'articule mal avec le régime des prestations mises en place pour les personnes handicapées, et n'a pas été remis en cohérence avec les évolutions de la loi de 2005¹¹².

Comme pour la politique du handicap, la Cour estime que les **dépenses fiscales liées à la prise en charge de la dépendance** devraient être mieux ciblées. Ainsi, dans son rapport sur « le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie »¹¹³, elle a proposé de revoir le bien-fondé du régime dérogatoire des quatre taux de TVA, notamment du taux intermédiaire de 10 % pour certaines activités de services à la personne, de réexaminer le bien-fondé de l'exonération de cotisations patronales du seul fait de l'âge instaurée en 1948 et d'étudier un abaissement ciblé du plafond pour le crédit et la réduction d'impôt sur le revenu.

De même, la Cour recommande depuis plusieurs années dans les notes d'exécution budgétaires (NEB) de la mission *Solidarité, insertion et égalité*

¹¹¹ Ce taux est porté de 7,5 % à 9 % en Outre-mer.

¹¹² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

¹¹³ Cour des comptes, *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie*, communication au comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée Nationale. Juillet 2014, 190 p., disponible sur www.ccomptes.fr

des chances que l'administration évalue les dépenses fiscales attachées à la mission et supprime celles dont l'efficacité paraît insuffisante. En effet, les 29 dépenses fiscales principales rattachées à la mission représentaient 13,9 Md€ en 2015, soit 85 % des crédits de paiement de la mission exécutés en 2015. Sept dépenses fiscales, dont deux parmi les quatorze plus coûteuses du budget général, s'étaient vu attribuer un score nul par le comité d'évaluation des dépenses fiscales¹¹⁴ en 2011, qui avait jugé qu'elles ne remplissaient pas leurs objectifs. Leur coût global (6,8 Md€) avoisine la moitié du coût total des dépenses fiscales rattachées à la mission.

La Cour considère, au vu de ses travaux convergents dans le secteur de la solidarité, que la revalorisation de 25 % de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) aurait dû être l'occasion d'évaluer l'ensemble du système d'aides publiques bénéficiant aux personnes handicapées, dont les dépenses fiscales, et notamment de remettre en cause celles dont l'efficacité paraît insuffisante eu égard à leur coût.

2 - Mieux fonder les choix d'investissements

Les dépenses publiques d'investissement s'élevaient à 99 Md€ en 2015, se répartissant en 77 Md€ de « formation brute de capital fixe », constituée d'acquisitions, nettes de cessions d'actifs corporels et d'actifs incorporels, notamment ceux issus de la recherche et développement, et de 22 Md€ de subventions d'investissement versées par les administrations publiques à d'autres secteurs. Elles représentent 21 % de l'investissement total en France et environ 4,6 % du PIB, soit un niveau sensiblement plus élevé que la moyenne de la zone euro (3,4 % en 2015) et que la plupart des pays de l'Union. Une partie importante des investissements est réalisée dans le domaine militaire mais leurs retombées dans le domaine civil sont significatives.

Comme la Cour a pu le souligner à l'occasion de différents contrôles, l'évaluation préalable de la pertinence économique des investissements reste insuffisante. C'est particulièrement le cas dans le **domaine des transports**.

Ainsi, en matière de lignes à grande vitesse, le processus décisionnel ne répond que très partiellement à une rationalité économique. Il s'appuie d'abord sur des schémas directeurs d'infrastructures de transport, présentés

¹¹⁴ Inspection générale des finances : Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, août 2011.

comme n'étant pas des documents de programmation, mais qui engagent en fait la décision publique pour des montants très élevés et pour une durée de 20 ans ou davantage. Par la suite, l'annonce politique vient souvent conforter un projet, sans attendre ni le résultat de l'évaluation socio-économique, ni le lancement d'une réflexion sur le financement, ni l'analyse des perspectives de rentabilité. La Cour a donc recommandé¹¹⁵ d'inverser les processus en ne lançant l'examen technique d'un projet qu'une fois les perspectives financières de construction et d'exploitation établies, et en donnant une place plus importante aux décisions interministérielles formelles.

À la suite des recommandations de la Cour, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2014-2019 a mis en place une obligation d'évaluation pour tous les projets d'investissement et de contre-expertise pour les projets les plus importants. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2015, la Cour, tout en se félicitant de la mise en place de ce dispositif, avait souligné la nécessité de renforcer l'évaluation de la pertinence économique et sociale des investissements.

Si des progrès ont été constatés depuis, une enquête de l'Inspection générale des finances¹¹⁶ soulignait néanmoins la persistance de difficultés. Ainsi, faute d'une clarification du champ du décret de 2013¹¹⁷, l'inventaire des projets d'investissement (557 en 2016) demeure incomplet. De même, le rôle de l'évaluation socio-économique des contre-expertises dans la prise de décision semble très limité : l'évaluation socio-économique est vécue comme une obligation formelle et n'a concerné que 39 % des projets déclarés à l'inventaire en 2016 ; les avis remis par le Commissariat général à l'investissement (CGI) à l'issue des contre-expertises réalisées obligatoirement sur les projets de plus de 100 M€ sont rarement négatifs : seuls trois avis défavorables et deux avis réservés ont été émis sur un total de 41 avis remis au Gouvernement en trois ans. Leur influence a de plus

¹¹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire, un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p. disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁶ Inspection générale des finances, *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économiques des projets d'investissements*, décembre 2015.

¹¹⁷ Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

été modeste : l'IGF a ainsi noté « qu'aucune remise en question des projets n'a été portée à l'attention de la mission, y compris en cas d'avis défavorable ». Un renforcement du rôle du CGI, une publication systématique de ses avis et une attention plus grande portée par le Gouvernement à leur teneur seraient à même de renforcer la pertinence des choix d'investissement.

Les trois programmes d'investissements d'avenir (PIA)¹¹⁸ se sont, dès l'origine, appuyés sur une gouvernance spécifique confiée au CGI placé sous l'autorité du Premier ministre et qui s'appuie sur les opérateurs plutôt que sur les ministères.

Fin 2015, la Cour a évalué ce dispositif original du PIA¹¹⁹. Tout en critiquant la gestion extrabudgétaire des PIA 1 et 2¹²⁰, elle a souligné la rigueur du processus d'évaluation des projets, qui fait appel à des jurys d'experts indépendants, la prise en compte de la dimension économique des investissements publics et l'évaluation des actions et programmes à une date préalable et avec des crédits identifiés. Cependant, elle a constaté que les PIA 2 et 3 avaient nettement réduit l'aspect stratégique des investissements soutenus et favorisé des dérives qui ont conduit à financer des investissements classiques, voire des dépenses de fonctionnement sur crédits du PIA. La Cour n'a cependant pas vérifié l'efficacité des investissements eux-mêmes.

D - Poursuivre la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales

La maîtrise de la dépense locale est un levier majeur d'efficience : elle passe, d'une part, par une clarification des missions des différents échelons de collectivités pour éviter les doublons et réduire la complexité administrative et, d'autre part, par la poursuite de l'encadrement de la dépense locale.

Les dépenses des collectivités territoriales ont crû plus fortement que celles de l'État au cours des dernières années sous l'effet de mesures de décentralisation qui ont accru leurs compétences, de la dynamique de

¹¹⁸ La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a ouvert 35 Md€ au titre du PIA 1 ; la LFI pour 2014 a ouvert 10 Md€ au titre du PIA 2 et la LFI 2017 10 Md€ au titre du PIA 3.

¹¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁰ Les crédits du PIA 3 ont été « rebudgétisés » mais leur exécution reste encore dérogatoire au droit commun.

certaines d'entre elles, notamment celles des départements en matière sociale (APA, RMI puis RSA et prestation de compensation du handicap), mais aussi d'une progression rapide de leurs dépenses de personnel.

Si une contrainte financière plus forte, pesant sur les transferts financiers venant de l'État, combinée à l'effet du cycle électoral sur les investissements, a pu infléchir le rythme de leurs dépenses en 2015 et 2016, les effets à attendre de la recomposition de la carte des collectivités restent à concrétiser et les chevauchements de compétences nuisent à une répartition efficace des responsabilités et à la maîtrise des finances publiques.

1 - Une contrainte plus forte sur les ressources des collectivités territoriales

La croissance des dépenses des collectivités territoriales a été soutenue au cours des dernières années, portée par les différents mouvements de décentralisation et par le dynamisme de certaines dépenses sociales prises en charge par les départements. En 2014, l'État a décidé, pour la première fois, de diminuer ses concours financiers aux collectivités territoriales, en réduisant de 1,5 Md€ la dotation générale de fonctionnement (DGF), afin de les inciter à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à contribuer au redressement des comptes publics. Cette stratégie a été amplifiée l'année suivante, en application de la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014, qui a prévu une baisse des concours financiers de 10,75 Md€ sur trois ans. La baisse de la DGF a cependant été compensée en partie par les autres transferts financiers de l'État : ainsi en 2016, le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales s'est réduit de 4 Md€ par rapport à 2015, mais le bilan financier d'ensemble des transferts de l'État vers les collectivités territoriales est ramené à - 1,2 Md€, du fait de la progression des autres transferts financiers : crédits des ministères, frais de gestion de la fiscalité locale par l'État rétrocédés et fiscalité d'État transférée¹²¹.

En 2015 et en 2016, la diminution de la DGF a fait la preuve de son efficacité pour contribuer à infléchir la dépense locale, bien qu'il subsiste aujourd'hui encore des marges budgétaires importantes. Les collectivités territoriales, prises dans leur ensemble, semblent avoir ralenti nettement

¹²¹ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2016, comptes et gestion*. La Documentation française, mai 2017, 213 p., disponible sur www.ccomptes.fr

leurs dépenses de fonctionnement (achats de biens et de services, subventions, autres charges de gestion) et infléchi la croissance de leur masse salariale. Comme en 2014, elles ont réduit sensiblement leurs dépenses d'investissement, au-delà des effets habituels du cycle électoral. En 2016, les collectivités territoriales ont contribué pour moitié à la réduction du déficit public.

Dans un rapport remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale en octobre 2016¹²², la Cour a confirmé le bien-fondé de l'orientation consistant, pour obtenir un ralentissement des dépenses des collectivités territoriales, à diminuer leurs dotations forfaitaires, tout en renforçant la péréquation en faveur des collectivités les plus fragiles.

Cependant, l'expérience des deux premières années de baisse de la DGF fait apparaître que ce levier pourrait avoir atteint ses limites. La grande diversité de situations entre les catégories de collectivités (communes et groupements intercommunaux, départements, régions), ainsi qu'au sein de chacune d'entre elles conduit à des effets très différenciés de la baisse de la DGF. Elle n'appelle donc pas les mêmes efforts d'adaptation de la part des collectivités.

De plus, dans un nombre croissant de collectivités, le montant de la DGF forfaitaire perçue l'année précédente ne permet plus d'appliquer l'intégralité de leur contribution au redressement des comptes publics. Il conviendrait donc que la baisse des concours financiers de l'État soit appliquée à une assiette plus large, incluant d'autres dotations forfaitaires ou compensatrices.

La baisse des concours financiers de l'État pour infléchir l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales devrait donc s'accompagner d'une modification des modalités d'allocation de ces concours, que l'abandon de la réforme de la DGF en 2016 n'a pas permis de réaliser. Elle devrait viser trois objectifs :

- réduire la part des composantes « figées » au profit d'un mécanisme de répartition tenant mieux compte de la réalité des charges auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales, du fait de leurs disparités de situation ;
- poursuivre le renforcement des dispositifs de péréquation en soumettant leur efficacité à une évaluation incluant une mesure plus

¹²² Cour des comptes, *Rapport sur les concours financiers de l'État et les disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. Octobre 2016, 106 p., disponible sur www.ccomptes.fr

systematique de leur impact sur le niveau de la dépense locale et sur l'équilibre financier des collectivités contributrices ;

- préalablement à ces réformes, revoir les critères d'éligibilité et de calcul des dotations de l'État.

2 - Les effets incertains de la recomposition de la carte des collectivités territoriales

La France reste marquée par la superposition de quatre niveaux d'administration (régions, départements, intercommunalités et communes), d'une part, et par le nombre très important de collectivités pour chacun des trois derniers niveaux, d'autre part. Ceci vient multiplier le nombre des prescripteurs de dépenses et peser fortement sur le montant des dépenses publiques.

La plupart de nos partenaires européens sont parvenus à rationaliser le nombre des collectivités territoriales. L'Espagne ne dispose que de trois niveaux de collectivités, soit dix-sept communautés autonomes et des entités locales (provinces et municipalités). L'Italie est parvenue à fusionner ses communes pour en réduire significativement le nombre. Le Danemark a entrepris une rationalisation profonde de ses échelons de collectivités : le nombre de communes est passé de 200 à 91 et le pays ne compte plus que cinq régions.

En France, les chevauchements de compétences entre collectivités territoriales sont sources de dépenses inutiles et nuisent à l'efficacité des politiques publiques. Ainsi, dans son rapport annuel de 2014 sur les finances publiques locales, la Cour avait appelé à un renforcement de l'intégration des groupements intercommunaux à fiscalité propre car leurs champs d'intervention étaient encore largement partagés avec leurs communes membres. L'offre de services publics de proximité pourrait être organisée de façon plus cohérente.

La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014 et la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015, qui se traduisent par la mise en place de nouvelles métropoles et le resserrement sensible de la carte intercommunale, ont l'ambition de favoriser une plus grande cohérence de l'organisation territoriale. Leurs résultats ne pourront être évalués que dans la durée.

La réduction du nombre des régions métropolitaines de 22 à 13 a été réalisée au 1^{er} janvier 2017 et il est encore trop tôt pour se prononcer sur les impacts de ces réformes sur l'efficacité et la réduction de la dépense locale. Il est à craindre néanmoins que le maintien de nombreux sites administratifs et l'alignement vers le haut des régimes indemnitaires au sein des régions fusionnées soient, au moins dans un premier temps, un facteur d'alourdissement des dépenses.

La Cour invite à privilégier des transferts de blocs de compétences, et non des compétences fragmentées, à poursuivre la rationalisation des compétences entre les départements et les intercommunalités et à approfondir les efforts de mutualisation des fonctions supports entre les groupements et leurs communes membres et à mieux coordonner les politiques fiscales et de solidarité sur le territoire intercommunal. Par ailleurs, le maintien de la clause de compétence générale des communes par la loi NOTRÉ, qui n'a supprimé que celle des départements et des régions, n'a pas permis d'aller au bout d'une rationalisation nécessaire des rôles respectifs des collectivités territoriales.

3 - Supprimer les chevauchements de compétences entre l'État et les collectivités territoriales

Dans de trop nombreux domaines de l'action publique, l'État prend des décisions et laisse les collectivités territoriales en assumer la charge. Tel est le cas pour le RSA, pour la prestation de compensation du handicap ou l'allocation personnalisée pour l'autonomie dont les déterminants essentiels sont fixés par l'État alors que leur financement repose sur les départements. Tel a été également le cas pour la réforme des rythmes scolaires dont la mise en œuvre a été largement financée par les communes. Assurer l'efficacité des politiques publiques passe par une plus grande cohérence entre ceux qui décident des politiques et ceux qui en assurent le financement.

Dans d'autres cas, alors même que la compétence a été complètement décentralisée, l'État décide d'engager de nouvelles actions sur ses propres crédits. Ainsi, à l'occasion de l'examen de l'exécution budgétaire des crédits du ministère de l'emploi pour 2015¹²³, la Cour a mis en lumière l'empilement des mesures en faveur du développement de

¹²³ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2016, Note d'analyse de l'exécution des crédits de la mission Travail et Emploi en 2015*, 104 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'**apprentissage** à l'initiative de l'État, alors que le financement des aides en faveur des employeurs relève de la compétence des régions. Depuis la chute des entrées en apprentissage attribuée à la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires en 2014, l'État a ainsi créé plusieurs aides nouvelles (aides à l'embauche d'un apprenti supplémentaire ou d'un apprenti mineur, prise en charge de la revalorisation de la rémunération des plus jeunes apprentis à partir du 1^{er} janvier 2017), dont il transfère ensuite la charge aux régions en transformant ses dotations budgétaires en transfert de produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). L'efficacité de ces mesures (comme une meilleure préparation des jeunes à l'entrée en apprentissage) est d'autant plus sujette à interrogations que dans d'autres pays, comme l'Allemagne, l'apprentissage s'est fortement développé sans financement public.

De même, la Cour s'est interrogée en 2016 sur la justification de l'intervention directe de l'État dans le financement du plan « **500 000 formations** » annoncé par le Président de la République en janvier 2016. Alors que la loi du 5 mars 2014¹²⁴ avait achevé les transferts de compétences de formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi aux régions, le plan prévoyait un financement de l'État attribué aux régions et à Pôle emploi. D'autres dispositifs auraient été envisageables comme l'accroissement du nombre de CIF-CDD prescrits par Pôle emploi.

En sens inverse, les collectivités territoriales sont à l'origine de dépenses qui seront, en fin de compte, prises en charge par l'État : tel est le cas par exemple pour l'attribution de l'AAH, décidée par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Enfin, en matière de soutien au sport, l'empilement des engagements et des compétences, partagés entre l'État et les collectivités territoriales, est un facteur de complexité et de déperdition, car leurs interventions ne sont pas coordonnées. Ainsi, au soutien de l'État au sport de haut niveau et au sport professionnel (102 M€) s'ajoutent les subventions des collectivités territoriales aux clubs professionnels, pour un montant estimé à 157 M€. De même, le développement des équipements

¹²⁴ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

sportifs bénéficie à la fois de financement du Centre national de développement du sport (CNDS)¹²⁵ et, pour un montant beaucoup plus considérable (2,2 Md€), de dépenses prises en charge par des collectivités territoriales.

L'amélioration de l'efficacité des politiques publiques impose de clarifier les compétences de chaque niveau d'administration publique, de réduire les compétences croisées et de proscrire l'action de l'État dans les domaines où la compétence a été décentralisée.

II - Des politiques publiques à rendre plus efficaces

Sans rechercher l'exhaustivité, la Cour a souhaité, en s'appuyant sur ses travaux récents, mettre en avant certains leviers qui permettraient de renforcer l'efficacité de certaines grandes politiques publiques. Tous ne sont pas examinés dans ce chapitre, même si la Cour leur a consacré des travaux récents : tel est le cas des politiques en faveur de l'environnement et de la recherche, dont les ressources vont au-delà des dépenses fiscales évoquées dans ce chapitre ; tel est le cas, également, pour certaines politiques sociales, comme celles relatives à la dépendance et à la solidarité.

La Cour s'est concentrée sur des politiques publiques dont le poids dans les dépenses publiques est particulièrement important ou pour lesquelles des leviers d'efficacité sont les plus prometteurs, notamment grâce à un ciblage plus rigoureux des actions et une mesure plus attentive de leurs résultats.

Certaines politiques concernent principalement, voire exclusivement, une catégorie d'administrations publiques : l'État pour l'éducation, la sécurité et le logement ; les administrations de sécurité sociale pour la santé et les retraites. D'autres sont partagées entre les trois catégories d'administrations, comme les politiques en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle et les politiques de solidarité.

¹²⁵ 54 M€ versés en 2015 pour les équipements de niveaux national et local et près de 124 M€ versés entre 2012 et 2016 au profit de la rénovation ou de la construction des stades pour l'Euro 2016.

A - Éducation et enseignement supérieur

Les dépenses d'éducation et d'enseignement supérieur s'élevaient à près de 120 Md€ en 2015, en progression de 22,4 % depuis 2006. Elles ont crû de 0,5 % en volume par an sur les 10 dernières années, soit moins vite que le total des dépenses publiques (1,4 %). Elles reposent pour plus des deux tiers sur l'État et pour le reste sur les administrations publiques locales, qui prennent notamment en charge les bâtiments scolaires et leur entretien.

Tableau n° 22 : les dépenses publiques d'éducation et d'enseignement supérieur en 2015

	En Md€
Administrations publiques centrales	83,5
Administrations publiques locales	35,7
Total	119,2
Évolution annuelle moyenne en volume 2006-2015	+ 0,5 %

Source: dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2015 – comptes nationaux annuels base 2010 Insee

L'efficacité du système de l'enseignement, aussi bien scolaire que supérieur, est un des enjeux majeurs du développement économique et de la cohésion civique et sociale du pays. La poursuite de cet objectif impose l'amélioration des performances d'ensemble du système éducatif français, moyennes, quand, dans le même temps, il s'agit de faire face à une pression démographique importante, notamment dans l'enseignement supérieur.

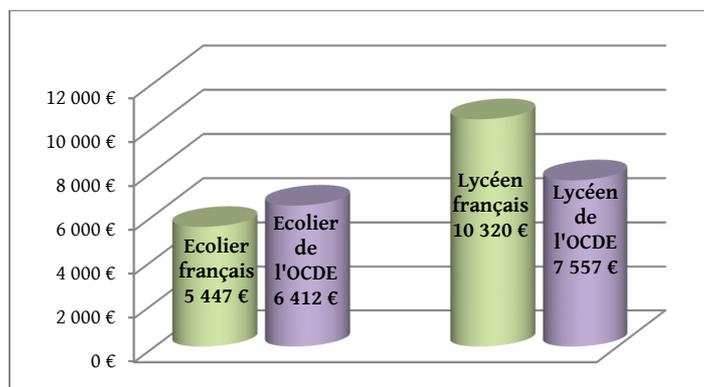
Relever ces deux défis nécessite de trouver des marges d'efficience significatives dans un contexte où les crédits consacrés à l'enseignement scolaire et supérieur (hors recherche) représentent 22 % du budget de l'État (LFI pour 2017) et ont progressé de façon constante ces dernières années. Cette progression, certes justifiée en partie par des réformes structurelles telles que le rétablissement de la formation initiale des enseignants, n'a pas encore eu d'effets notables, en termes de résultats, sur la place de la France dans les comparaisons internationales.

La Cour a donc recherché des voies qui concilient une stabilisation des dépenses budgétaires et une efficacité accrue.

1 - Réduire le coût du lycée et renforcer les moyens alloués au socle commun de connaissances, de compétences et de culture

Les dépenses consacrées au système éducatif par l'État sont retracées dans la mission interministérielle *Enseignement scolaire*. En 2017, 70 Md€ ont été inscrits en loi de finances initiale, dont 65 Md€ de crédits de personnels pour un million d'ETPT (équivalents temps plein travaillés). Ces moyens permettent d'assurer la scolarisation de 6,8 millions d'élèves du premier degré et de 5,5 millions d'élèves dans le second degré, secteurs public et privé confondus. Entre 2012 et 2016, les crédits consacrés à la mission interministérielle *Enseignement scolaire* ont crû de 8,6 % (8 % pour la seule masse salariale). Pour l'année scolaire 2014-2015, le premier degré public et privé comptait 374 000 enseignants, le second degré public et privé 480 000 enseignants.

Graphique n° 23 : coût annuel par élève de l'école primaire et du lycée en 2013



Source : Cour des comptes d'après données OCDE

La France est caractérisée par une répartition très atypique de ses dépenses éducatives au profit des élèves du lycée et au détriment relatif des élèves de l'école primaire et du collège. Le coût d'un lycéen français est de 37 % plus élevé que celui des lycéens des autres pays de l'OCDE pour des résultats en termes de réussite dans les études post-bac ou d'insertion sur le marché du travail pour les bacheliers professionnels qui ne sont pas meilleurs. À l'inverse, la France consacre 15 % de moins par élève à l'enseignement primaire.

Un réajustement du coût du lycéen français serait un puissant levier d'efficacité, permettant de réallouer les ressources au bénéfice de

l'enseignement primaire (ou du socle commun en intégrant le collège), dont les résultats comparés au plan international (PISA) sont médiocres.

La Cour des comptes a analysé les composantes du coût du lycée français par voie, série et discipline¹²⁶.

Le premier déterminant du coût du lycée en France est le temps élevé d'instruction par élève, réparti sur un nombre de semaines faible¹²⁷. En conséquence, le système éducatif doit concentrer l'emploi de beaucoup d'enseignants sur une période brève. Le temps d'enseignement des professeurs est défini de manière rigide par des obligations réglementaires de service strictement hebdomadaires (15 heures pour les professeurs agrégés, 18 heures pour les professeurs certifiés). La réduction du volume d'instruction et son étalement sur une période d'enseignement annuelle plus longue serait un levier efficace pour mieux maîtriser le coût du lycée.

Le lycée est également caractérisé par une offre de formation très vaste et diverse, liée en partie au format du baccalauréat : à elle seule, la voie générale offre 15 enseignements d'exploration en classe de seconde, 26 enseignements facultatifs en classe de première et terminale (hors langues vivantes). Le nombre de possibilités offertes en langues vivantes est de 58 à l'oral, dont 20 ont été choisies par moins de 50 élèves. En outre, ce large éventail d'options n'a souvent comme finalité que l'obtention de mentions au baccalauréat. Les heures d'enseignement des matières facultatives et optionnelles sont plutôt données à des groupes à faible effectif et leurs coûts sont très supérieurs à ceux des matières principales. Le rapport entre le coût moyen d'une discipline du socle d'instruction et optionnelle est de 1 à 2¹²⁸. Le resserrement du champ des options dans la voie générale et des spécialités dans la voie professionnelle limiterait la profusion des combinaisons d'enseignement, qui aggrave le coût du système éducatif (scolarité et examen final).

Les taux d'encadrement pédagogique s'approchent de l'optimum dans les établissements qui atteignent une taille comprise entre 800 et 1 200 élèves. En revanche, la persistance d'un grand nombre d'établissements qui scolarisent beaucoup moins d'élèves (11 % des établissements scolarisent moins de 100 élèves, et regroupant au total 1 % des lycéens), certes

¹²⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁷ 1 108 heures d'instruction en moyenne pour un lycéen français contre 933 heures en Allemagne ou 950 heures au Royaume-Uni, sur à peine 36 semaines dans l'année scolaire (38 en Allemagne et 40 au Royaume-Uni).

¹²⁸ Il peut atteindre de 1 à 6 dans les cas extrêmes.

expliquée par la volonté de conserver un réseau dense de structures de proximité pour les élèves, a un coût élevé qui devrait inciter à la définition de cibles de taille d'établissement.

Enfin, le cadre institutionnel et le pilotage du service public éducatif, partagé entre l'État et les collectivités territoriales, ne favorisent pas l'amélioration de la gestion. Les mécanismes d'allocation des moyens favorisent encore trop souvent les petites structures qui sont les plus coûteuses. Les mutualisations techniques entre établissements, initiées timidement par les régions, demeurent insuffisantes. Les outils de concertation existant entre l'État et les régions sont trop complexes pour arbitrer les évolutions de la carte des lycées, et le dispositif contractuel associant l'État, les régions et les établissements, pour leur gestion courante, sont trop peu utilisés. Dans le même temps, l'autonomie des établissements devrait être significativement renforcée, tout comme les pouvoirs des chefs d'établissement.

2 - Améliorer l'efficacité du système de l'enseignement supérieur pour faire face à une pression démographique prévisible

Depuis 2007, les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) ont connu une évolution nettement plus favorable que celle du budget général de l'État, progressant de 20,7 Md€ en 2006 à 26,7 Md€ en 2017, soit une hausse de 29 %¹²⁹. Cette forte augmentation répondait à un rattrapage, compte tenu du retard de la France en termes de moyens alloués à l'enseignement supérieur. L'effort national public et privé consacré à celui-ci reste encore légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (1,4 % du PIB contre 1,5 %). Cependant, un tel rythme de progression ne peut être soutenu à long terme alors qu'une augmentation de la démographie étudiante est prévue.

Le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en France (2,55 millions en 2015-2016) connaît une hausse continue depuis 2008 (+ 14,2 %) et devrait continuer de s'accroître. Il pourrait s'élever à plus de 2,81 millions d'étudiants en 2024¹³⁰. Dès lors, les leviers

¹²⁹ En LFI 2017, ils progressent encore de 826 M€. Au sein de la MIREs, les crédits affectés aux établissements d'enseignement supérieur (programme 150) sont passés de 10,12 Md€ en 2006 à 13,23 Md€ en 2017 (+ 30,73 %) et ceux consacrés à la vie étudiante (programme 231) de 1,74 Md€ en 2006 à 2,72 Md€ en 2017 (+ 56,32 %), en crédits de paiement inscrits au projet de loi de finances de chaque exercice.

¹³⁰ Note d'information 16.01, *Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2015 à 2024*, MENESR.

d'efficience identifiés doivent en priorité permettre de faire face dans de bonnes conditions à cette augmentation inéluctable.

La part du financement public de l'enseignement supérieur en France est très supérieure à la moyenne de l'OCDE (79,8 % contre 69,7 %). Une augmentation des droits d'inscription aux diplômes nationaux, très faibles aujourd'hui (184 € en licence, 256 € en master), pourrait être envisagée sans accroître fortement le coût des études pour les familles.

La réforme des modalités d'allocation des moyens aux universités, qui sont calculés sur des bases historiques et non homogènes, pourrait reposer sur l'attribution d'une dotation au titre du contrat pluriannuel, fixée tous les cinq ans après un audit approfondi de l'établissement, et sur la base d'un modèle prenant en compte l'activité et la performance¹³¹.

Le regroupement des établissements au sein d'un site universitaire doit permettre une rationalisation de l'offre de formation (suppression des doublons, limitation des formations à faible effectif, etc.). Sur le plan de la gestion, la création des communautés d'universités et établissements (COMUE) doit se traduire par le transfert réel de compétences dans certains domaines (gestion immobilière, achats, vie étudiante, etc.), et donc des gains d'efficience, et non par la création de nouvelles structures coûteuses, qui dupliquent les services support déjà présents dans les établissements du site.

Le premier cycle universitaire est marqué par un très fort taux d'échec, avec un taux de réussite en licence de 27,2 %. Or, l'augmentation récente de l'effectif étudiant a majoritairement été absorbée par les licences universitaires. En outre, compte tenu du décalage entre l'augmentation des effectifs de bacheliers et les capacités limitées des formations universitaires, les critères fixés par le code de l'éducation ne permettent plus de réguler l'accès aux licences universitaires, ce qui a pu conduire parfois à recourir au tirage au sort comme modalité de sélection. Cette situation appelle à une réflexion approfondie sur les modalités d'orientation des bacheliers dans l'enseignement supérieur.

Le temps de travail des enseignants-chercheurs est théoriquement partagé à égalité entre l'enseignement et la recherche. Or, la mise en œuvre

¹³¹ Cour des comptes, *L'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr

de la modulation de leurs obligations de service, permise par la loi LRU¹³², a été systématiquement utilisée pour réduire le temps d'enseignement au profit de la recherche ou de charges administratives, ce qui a entraîné des coûts d'heures complémentaires et de vacances, sans favoriser l'augmentation de l'enseignement pour ceux qui ne font plus de recherche. Une mise en œuvre de cette modulation au bénéfice de l'enseignement devrait permettre d'assurer un meilleur respect des obligations statutaires des enseignants-chercheurs et de réduire le coût des heures complémentaires.

Enfin, concernant la vie étudiante, le réseau des œuvres universitaires représente une dépense très dynamique, portée par le budget des bourses étudiantes, en hausse constante depuis 2012. Des marges de manœuvre sont à trouver dans le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers (le potentiel de recouvrement des bourses des étudiants non assidus est estimé à 19 M€ en 2015), par une meilleure adéquation de la politique de création des logements étudiants aux besoins, et par la réforme du mode de gestion de la restauration universitaire, aujourd'hui assurée en régie par des agents publics¹³³.

B - La politique de sécurité intérieure

Les dépenses de sécurité intérieure s'élevaient à 35,6 Md€ en 2015, soit 30,4 % de plus qu'en 2006. Elles ont progressé de 1,5 % en volume par an depuis 2006. Elles reposent pour l'essentiel sur l'État, les collectivités territoriales n'en supportant qu'à peine plus de 20 %.

¹³² Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

¹³³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-1. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 433-526. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Tableau n° 23 : les dépenses publiques de sécurité intérieure en 2015
(en Md€)**

	<i>En Md€</i>
Administrations publiques centrales	28,2
Administrations publiques locales	7,4
Total	35,6
<i>Évolution annuelle moyenne en volume 2006-2015</i>	<i>+1,5 %</i>

Source : dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2015 – comptes nationaux annuels base 2010 Insee

La politique de sécurité intérieure s'appuie sur les moyens de la mission *Sécurités*¹³⁴, dotée d'un budget de 18,7 Md€¹³⁵. Avec près de 244 000 emplois¹³⁶, dont 99 % dans la police et la gendarmerie nationales, cette mission est la plus importante, après celle relative à l'enseignement scolaire, en termes de personnels civils de l'État. Elle a bénéficié depuis dix ans d'un renforcement important de ses moyens budgétaires. Les dépenses de rémunérations de la police et de la gendarmerie sont passées de 12,65 Md€ en 2006 à 15,84 Md€ en 2016, soit une progression de 24,8 %. Hors contribution au CAS *Pensions*, la progression est de 13 % alors que les effectifs ont reculé de 1,9 %, passant de 246 107 ETP à 241 476 ETP.

À compter de 2017, la mise en œuvre concomitante des plans de recrutement, d'amélioration des équipements et de revalorisations salariales catégorielles va accroître les dépenses. Si le renforcement des moyens des forces de sécurité, du fait notamment de la menace terroriste, relève d'un choix politique qui appartient au Parlement et au Gouvernement, il ne peut constituer la seule réponse aux nouveaux défis de la sécurité intérieure. L'expérience des quinze dernières années montre que l'attribution de moyens supplémentaires aux forces de sécurité n'a qu'une efficacité limitée si elle n'est pas accompagnée de réformes de structures. À cet égard, il existe plusieurs leviers d'action en vue d'une efficacité accrue des forces de sécurité. Ils concernent en particulier l'organisation des services et la gestion de leurs moyens.

¹³⁴ La mission *Sécurités* réunit les programmes 152 - *Gendarmerie nationale*, 176 - *Police nationale*, 161 - *Sécurité civile* et 207 - *Sécurité et éducation routières*. Elle relève entièrement du ministère de l'intérieur.

¹³⁵ 18 733 M€ de crédits de paiement (CP) ouverts en loi de finances initiale pour 2016.

¹³⁶ 243 855 ETPT en exécution 2016, dont 95 906 ETPT sur les programmes 152 et 145 570 sur le programme 176.

1 - Améliorer l'organisation territoriale des services de sécurité

La police et la gendarmerie sont organisées très différemment sur l'ensemble du territoire national. La direction générale de la police nationale (DGP) est structurée en silos. Pyramidale et intégrée, l'organisation de la gendarmerie s'articule autour d'une ligne hiérarchique unique : les unités locales (brigades et communautés de brigades) sont rattachées à des groupements départementaux, eux-mêmes placés sous l'autorité de commandants de région, responsables devant le directeur général.

Les contrôles menés par la Cour ont montré la nécessité d'adapter l'organisation des forces de sécurité pour renforcer leurs capacités opérationnelles.

a) Des modalités de répartition des effectifs à faire évoluer

Dans la police, la répartition territoriale des effectifs des services de sécurité publique¹³⁷ comporte des inégalités importantes entre les circonscriptions, avec des situations de sur-dotation ou sous-dotation au regard des niveaux de délinquance. Dans la gendarmerie, dont les unités locales sont dimensionnées principalement en fonction de la population couverte, la Cour a aussi constaté une inadéquation des effectifs avec le niveau de la délinquance. Le nombre de faits de délinquance rapporté à celui des gendarmes présente de grandes variations entre les brigades territoriales, entre les départements et même entre les régions. Ces disparités sont relevées tant entre territoires faiblement exposés à la délinquance que parmi ceux qui connaissent une importante activité délictuelle.

Le constat d'une affectation territoriale non optimale des effectifs s'applique aussi aux services de police judiciaire¹³⁸. Par exemple, les effectifs des antennes rattachées aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ) sont mal calibrés en fonction des affaires traitées. Dans la gendarmerie, le temps moyen d'activité judiciaire des gendarmes est très variable d'une brigade territoriale à l'autre mais aussi d'une brigade de recherches à l'autre, alors que ces dernières sont des unités exclusivement

¹³⁷ Cour des comptes, *rapport public thématique : L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*. La Documentation française, juillet 2011, 241 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁸ Cour des comptes, *Référé, La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales*, 22 décembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

chargées d'investigations judiciaires. Ces déséquilibres territoriaux expliquent, au moins en partie, que le taux d'élucidation des délits relevant d'une même catégorie varie fortement selon le lieu où ils sont commis.

b) Un partage entre police et gendarmerie à revoir

Après les redéploiements mis en œuvre de 2003 à 2006 puis, plus modestement, en 2011, la délimitation des zones de compétences respectives des deux forces est de nouveau figée. Or, l'implantation dans de petites villes de commissariats ou hôtels de police, plutôt que d'unités de gendarmerie, est un facteur de déséquilibre au détriment des zones urbaines les plus exposées à la délinquance. La doctrine d'emploi et le modèle d'organisation de la gendarmerie lui permettraient d'y exercer les missions de sécurité publique avec des moyens en personnels inférieurs à ceux de la police nationale. Les critères réglementaires d'instauration du régime de la police d'État seraient à réviser. Le seuil de population, aujourd'hui fixé à 20 000 habitants, pourrait être relevé à 50 000 habitants¹³⁹.

2 - Renforcer la complémentarité opérationnelle des forces

Dans la police, de nombreux services centraux et territoriaux disposent d'enquêteurs judiciaires. En particulier, les services d'enquêtes de la sécurité publique et ceux de la police judiciaire travaillent séparément. Une importante marge de progrès réside dans la mutualisation du renseignement sur la criminalité organisée (trafic de stupéfiants, trafic d'armes). Des mesures en ce sens ont été adoptées, notamment au sein des zones de sécurité prioritaire (ZSP)¹⁴⁰. Une réforme plus profonde de l'organisation de la police nationale devrait viser à intégrer au sein d'un même réseau les services territoriaux de la sécurité publique et de la police judiciaire en les dotant localement d'un commandement commun selon le modèle en vigueur à Paris et dans la petite couronne.

¹³⁹ Cour des comptes, *La redéfinition des zones de compétence de la police et la gendarmerie nationales (T1)*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011, 168 p. disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁰ *L'efficacité des forces de sécurité dans les zones de sécurité prioritaires*, lettre du président et observations définitives du 19 février 2016.

La complémentarité doit aussi être renforcée entre la police et la gendarmerie. Leur compétence judiciaire conjointe sur l'ensemble du territoire les place en situation de concurrence en l'absence de tout partage fonctionnel entre elles, même dans les domaines où les risques de chevauchement sont patents (trafic de stupéfiants, par exemple). Cette concurrence a un impact négatif sur l'emploi des moyens. Les effectifs des services d'enquêtes de la police et de la gendarmerie sont affectés dans les territoires sans concertation. Des antennes de la police judiciaire à faible effectif rivalisent avec des sections de recherches de la gendarmerie mieux dotées. Afin d'améliorer la coordination des deux forces, il conviendrait d'évoluer vers une répartition géographique ou thématique des champs d'intervention judiciaire en matière de criminalité organisée.

3 - Mutualiser davantage l'exercice des fonctions « support »

Le rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur par la loi du 1^{er} août 2009 devait accélérer la mutualisation des moyens des deux forces de sécurité. En fait, il a été réalisé sans élaboration d'un plan de rationalisation de leurs fonctions support. Les décisions prises dans le cadre de la RGPP ne se sont pas appuyées sur une définition claire des champs de mutualisation. Dès 2011, la Cour a regretté que les mutualisations n'aient pas été assorties d'objectifs budgétaires explicites¹⁴¹. Des progrès ont néanmoins été accomplis dans certains domaines. Des services communs, placés sous l'autorité conjointe des deux directeurs généraux, ont été créés au niveau central : en 2010, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure [ST(SI)²] et la direction de la coopération internationale (DCI), en 2014, le service des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI).

La mutualisation des fonctions support peut concerner les achats, le recrutement et la police technique et scientifique.

En matière d'**achats**, les efforts de rationalisation doivent être approfondis : la Cour a ainsi recommandé aux deux forces de définir conjointement l'organisation cible du réseau de maintenance automobile en termes d'implantation, d'effectivité et d'activités, d'homogénéiser les

¹⁴¹ Cour des comptes, *La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales (T2)*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011, 145 p. disponible sur www.ccomptes.fr

modalités de gestion des parcs de véhicules et de se doter de grilles communes d'analyse des coûts.

En matière de **recrutement**, des économies substantielles résident dans le regroupement d'opérations de même nature aujourd'hui accomplies séparément : sélection pour le recrutement des adjoints de sécurité (ADS) et des gendarmes adjoints volontaires (GAV), mutualisation au moins partielle du recrutement des gardiens de la paix dans la police et sous-officiers de gendarmerie, dispositifs communs de préparation et d'accès à la qualification d'officier de police judiciaire.

La **police technique et scientifique** (PTS)¹⁴² continue d'être mise en œuvre de manière totalement séparée par chacune des deux forces, qui possède ses propres laboratoires nationaux et plateaux techniques dans ses services territoriaux. Il est devenu urgent d'élaborer une carte commune des structures de PTS visant une centaine de plateformes (au lieu de trois cents aujourd'hui), en métropole et outremer, interopérables au profit des deux forces. En matière de gouvernance, la création à moyen terme d'une direction de la PTS commune aux deux forces de police et de gendarmerie nationales doit être envisagée.

C - Les aides au logement

La politique du logement en France, qui fait l'objet d'une intervention de l'État remontant au début du XX^{ème} siècle, mobilise une part importante et croissante des ressources publiques : les aides au logement s'élevaient à 40,8 Md€ en 2015, soit 32 % de plus qu'en 2006. Si l'on ne retient que les seules aides pesant sur les ressources publiques, en retirant notamment la participation des employeurs à l'effort de construction et les avantages de taux des prêts du livret A, les aides au logement représentaient 34,6 Md€. Avant le transfert complet des allocations logement à l'État achevé au 1^{er} juillet 2016 dans le cadre des compensations à la sécurité sociale du coût du pacte de compétitivité, les administrations centrales en supportaient déjà les deux tiers, principalement sous forme d'avantages fiscaux (14,4 Md€).

¹⁴² *La police technique et scientifique*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2016, 131 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 24 : les dépenses publiques en matière de logement en 2015 (en Md€)

	En Md€
Administrations publiques centrales	21,4
Administrations publiques locales	4,0
Administrations de sécurité sociale	9,2
Total	34,6
<i>Évolution annuelle moyenne en volume 2006-2015</i>	<i>1,5 %</i>

Source : comptes du logement 2015

La répartition entre APUC et ASSO du poids des aides au logement a été très sensiblement modifiée entre 2014 et 2017, du fait de la budgétisation de l'allocation de logement à caractère familial et de l'aide personnelle au logement dont le financement a été transféré respectivement en 2015 et 2016 de la branche famille de la sécurité sociale au budget de l'État.

Les quatre principaux dispositifs d'intervention

Le logement social : 9,7 Md€ d'aides, dont près de la moitié sous forme d'avantages fiscaux. Avec 4,8 millions de logements en 2016, il représente un logement sur six et près de la moitié du parc locatif français.

Les aides au logement privé : 9,5 Md€, dont les cinq sixièmes sont des avantages fiscaux. Elles concernent principalement l'investissement locatif, les travaux et l'accession à la propriété.

Les prestations sociales : 20 Md€ dont 17,7 Md€ au titre des aides personnelles au logement proprement dites.

Les aides au logement gérées et financées par les entreprises, mais auxquelles l'État a donné force contraignante en instituant une contribution obligatoire minimale, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

1 - Le financement du logement social

La Cour a conduit au cours des années récentes des travaux dont les conclusions convergent : la politique du logement social a privilégié des objectifs ambitieux en termes de construction neuve, alors que d'autres leviers existaient pour gérer plus activement le parc de logements sociaux existant et corriger les déséquilibres marqués constatés entre l'offre et la demande. Des économies pourraient être réalisées, sans nuire à la qualité de l'offre, en mettant fin à des avantages fiscaux qui ne correspondent plus à la situation actuelle du secteur du logement social.

Dans son rapport sur la politique de logement social¹⁴³, la Cour a souligné que l'accroissement du parc de logement social était coûteux pour les finances publiques (7,8 Md€) et qu'il s'inscrivait dans un objectif quantitatif national de construction de 150 000 logements par an, là où 60 000 suffiraient pour atteindre l'objectif légal¹⁴⁴.

Cet effort est en outre mal réparti sur le plan qualitatif comme sur le plan géographique : le parc comporte une proportion élevée de grands logements dont les deux tiers sont situés hors des zones tendues, alors que la demande se concentre sur les logements d'une ou deux pièces en zone tendue. L'inertie de la composition du parc et le faible taux de rotation de ses occupants ne permettent pas de corriger cette situation.

Les conditions d'accès au logement social sont très peu sélectives : il est accessible pour les logements les moins aidés à 65,5 % de la population française (10 % des locataires dépassent les plafonds de revenus, ce qui entraîne normalement le paiement d'un supplément de loyer dit de solidarité, peu appliqué en pratique au risque de maintenir les locataires dans les lieux et à limiter leur rotation).

Or, un point d'augmentation du taux de rotation au sein du parc social qui est aujourd'hui inférieur à 10 % (6 % en Île-de-France) représenterait une offre annuelle équivalente à la construction de 50 000 logements, soit près de la moitié de l'effort actuel, mais sans coût pour les finances publiques.

Dans ces conditions, une plus grande sélectivité de l'accès aux logements sociaux et l'organisation d'une meilleure continuité entre parcs sociaux et privés permettraient d'éviter que l'attribution d'un logement social revienne *de facto* à « remettre les clés à vie » au bénéficiaire : une telle politique permettrait de loger plus de demandeurs, de favoriser la mobilité géographique et d'alléger le coût pour les finances publiques de la politique du logement social.

La Cour a recommandé deux pistes principales d'évolution : s'adresser prioritairement aux publics modestes et défavorisés en diminuant les plafonds de ressources en zone tendue ; réorienter les politiques publiques vers une gestion plus active du parc existant, au détriment des objectifs globaux d'accroissement, qui devraient être réduits,

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique, évaluation d'une politique publique : Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*. La Documentation française, février 2017, 221 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ 20 % à 25 % de logements sociaux dans les villes et communautés d'agglomération les plus peuplées.

et établis sur la base d'une analyse des besoins territoriaux, plutôt que d'un objectif national de nature volontariste.

La Cour a examiné les trois principales dépenses fiscales associées à la politique de logement social : l'application d'un taux réduit de TVA – de 5,5 % ou 10 % selon le cas – aux opérations contribuant à la production de logements sociaux (près de 2 Md€) ; l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les organismes HLM (environ 1 Md€) ; enfin, les mesures d'exonération en faveur du logement social de la taxe foncière sur les propriétés bâties – TFPB – (plus de 0,6 Md€), presque totalement supportées par les collectivités territoriales.

Les constats font ressortir que le ciblage de ces aides est peu efficient au regard des objectifs de la politique du logement. Ainsi, l'exonération de l'impôt sur les sociétés pourrait être reconsidérée compte tenu de la bonne santé financière des organismes HLM, qui ont un résultat excédentaire annuel d'environ 3 Md€.

2 - Les aides personnelles au logement

Les APL sont la principale dépense de la politique du logement (43 % en 2013), celle qui a crû le plus vite et celle qui est assortie du plus grand nombre d'objectifs : en effet, elles visaient, lors de leur création en 1977, à faciliter le parcours résidentiel des ménages, y compris de la classe moyenne. L'inflation des coûts – les APL ont doublé en euros constants depuis 2000 – a conduit à concentrer les APL sur les ménages les plus modestes : elles sont aujourd'hui la principale prestation monétaire qui leur bénéficie et un outil essentiel de la politique de solidarité.

La Cour a rendu public en septembre 2015¹⁴⁵ le résultat d'une enquête qu'elle a menée à la demande de la commission des finances du Sénat sur les aides personnelles au logement.

Une piste de réforme déjà mentionnée dans le rapport sur la situation des finances publiques de 2012 concerne la part des APL versée aux étudiants, pour un montant annuel de près de 1,5 Md€ en 2011. Cette prestation peu ciblée est de nature à alimenter la hausse des loyers acquittés par les étudiants. Elle devrait en outre être mieux coordonnée avec les autres aides sociales et fiscales. La Cour a recommandé de faire opter entre

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Les aides personnelles au logement*. Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2015, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

le bénéfice de l'APL pour les étudiants et l'avantage (demi-part supplémentaire) lié à leur rattachement au foyer fiscal familial, ces aides étant actuellement cumulables. L'économie annuelle qui pourrait en résulter a été évaluée à 120 M€ par la Caisse nationale des allocations familiales. La loi de finances pour 2016 s'est néanmoins limitée à exclure du bénéfice de l'allocation logement les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents si celui-ci est assujéti à l'ISF. La même loi de finances a décidé de prendre en compte le patrimoine de l'allocataire, s'il dépasse 30 000 €, pour le calcul de l'APL¹⁴⁶. Mise en œuvre depuis le 1^{er} octobre 2016, cette mesure n'est cependant appliquée qu'aux seuls nouveaux bénéficiaires à l'occasion de leur première demande, mais pas au stock des allocataires ni au renouvellement, ce qui en limite fortement la portée.

À moyen terme, une réforme plus profonde du système pourrait permettre d'obtenir des gains d'efficacité en remédiant aux deux dysfonctionnements majeurs des APL, leur caractère inégalitaire et inflationniste : le système d'aide maintient, à situation comparable, des écarts substantiels dans le taux d'effort des locataires, selon qu'ils sont occupants du parc privé ou du parc public, ces derniers étant avantagés. Or les locataires les plus défavorisés relèvent dans leur grande majorité du secteur locatif privé¹⁴⁷ ; le dispositif comporte de surcroît un effet inflationniste en permettant d'entretenir dans certains cas, un niveau élevé de loyers, effet particulièrement marqué pour les logements étudiants.

Enfin, la détermination des aides par rapport au taux d'effort réel des locataires selon qu'ils bénéficient d'un logement HLM ou qu'ils occupent un logement privé devrait amener à moduler ces aides dans le sens d'une plus grande équité en tenant mieux compte du reste à charge effectif¹⁴⁸.

¹⁴⁶ En application du décret n° 2016-1385 du 12 octobre 2016, lorsque la valeur du patrimoine est supérieure à 30 000 euros, le patrimoine n'ayant pas produit, au cours de l'année civile de référence, de revenus retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu est considéré comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de sa valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux.

¹⁴⁷ Deux tiers des ménages du premier décile relèvent du parc locatif privé, largement parce que leurs revenus sont trop faibles pour leur permettre d'accéder au secteur locatif social.

¹⁴⁸ Selon le rapport MAP de mars 2014, un tel mécanisme permettrait 400 M€ d'économies après péréquation.

3 - Des aides fiscales aux logements privés coûteuses et à l'effet limité

Les aides fiscales aux logements privés sont censées faciliter l'accès à la propriété, encourager la production de logements locatifs par les bailleurs et la réalisation de travaux dans le parc privé. L'efficacité de ces aides est incertaine – elles engendrent des effets d'aubaine – et leur impact économique sur le secteur du bâtiment apparaît sans rapport avec leur coût.

a) La TVA à taux réduit sur les travaux : une efficacité douteuse

Parmi les avantages fiscaux accordés aux particuliers, le plus important est le taux réduit de TVA appliqué aux travaux effectués dans des logements achevés depuis plus de deux ans. Cette dépense fiscale avait déjà été critiquée par la Cour dans son rapport de 2012 sur la situation des finances publiques, car elle représente un dispositif coûteux¹⁴⁹ et à l'efficacité non évaluée.

Au cours de la période récente, le taux réduit a évolué trois fois, avec désormais un taux de 5,5 % pour les dépenses permettant un gain énergétique et un taux de 10 % pour les autres. Son coût, évalué à 5,2 Md€ pour 2016, paraît particulièrement élevé comparé à son impact sur l'emploi et l'économie : selon le Gouvernement, cette dépense aurait un effet sur l'activité et l'emploi estimé respectivement à 2 Md€ et environ 27 000 emplois. Chaque emploi créé ou préservé coûterait en conséquence à l'État plus de 192 000 € et 1 € de dépense fiscale induirait 0,4 € d'activité¹⁵⁰.

Dans sa communication au Sénat relative aux dépenses fiscales liées au développement durable¹⁵¹, la Cour soulignait par ailleurs l'effet d'aubaine très élevé du taux de TVA réduit pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique du logement et les travaux induits. Elle soulignait également qu'il n'existe pas de stratégie spécifique de contrôle de ces avantages fiscaux.

¹⁴⁹ Il s'agit en 2016 de la quatrième dépense fiscale en volume.

¹⁵⁰ Cf. Cour des comptes, Référé, *Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans*, 14 septembre, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*. Communication à la commission des finances du Sénat. Septembre 2016, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans les deux cas, la Cour a recommandé que ces avantages soient remis en cause si de nouvelles études n'en démontraient pas l'efficacité.

b) Des avantages fiscaux coûteux qui ne permettent pas de lever les blocages du marché locatif

En raison du désengagement des bailleurs institutionnels, le parc locatif privé est constitué à 98 % par des particuliers, dont les deux tiers ne possèdent qu'un seul logement en location. Au cours des trente dernières années, 16 dispositifs d'incitation différents se sont succédé pour soutenir l'investissement privé pour un coût annuel d'environ 2 Md€. Ils permettent aux bailleurs privés de bénéficier de réductions d'impôt en échange d'engagements sur la durée d'investissement, le plafonnement des loyers, les conditions de ressources ou de bénéficiaires variables selon les dispositifs et la localisation géographique. Cette politique de soutien à la construction immobilière est une spécificité de la politique du logement française.

L'émiettement des bailleurs privés individuels, ainsi que l'instabilité et la complexité de ces dispositifs n'ont pas permis de définir un cadre durable et clair pour ces aides à l'investissement. Celles-ci compensent implicitement des obstacles économiques et juridiques à l'investissement locatif, dont la levée pourrait avoir un impact bien supérieur. Elles pèsent durablement sur les finances publiques, puisque les dispositifs « Scellier intermédiaire » ou « Duflot-Pinel » ne s'éteindront respectivement qu'en 2030 et 2029.

Comme le soulignait la Cour¹⁵² en avril 2015, ces dispositifs n'ont jamais été évalués par leurs différents concepteurs et ne font pas l'objet de contrôles permettant de s'assurer que les contreparties des allègements fiscaux ont bien été assurées sur la durée impartie.

Un ciblage insuffisant a en outre été constaté dans les zones tendues, avec des plafonnements de loyers trop proches de ceux du marché pour avoir un impact. Dans les zones non tendues, ces dispositifs ont fait encourir aux bailleurs privés le risque de ne pas trouver de locataires, compte tenu de la surabondance de l'offre.

¹⁵² Cour des comptes, Rapport public thématique : *Le logement en Île-de-France, donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr

De plus, comme le soulignait dès 2011 le Conseil des prélèvements obligatoires¹⁵³, l'avantage fiscal risque d'avoir un effet inflationniste s'il est intégré par le promoteur dans le prix du logement, ce qui semble être en tout ou partie le cas dans les zones de forte demande.

Par ailleurs, ces dispositifs ont constitué pour certains investisseurs particuliers, notamment en Île-de-France, un effet d'aubaine par rapport à un projet d'investissement qui avait déjà été décidé. Cet effet d'aubaine a également pu être constaté dans les départements d'outre-mer, où les dépenses de l'État se sont élevées à 2,4 Md€ sur la période 2010-2015 pour 34 400 logements financés, soit une aide de 70 000 € par logement.

La Cour constatait également que ces dispositifs n'avaient aucun effet mesurable de modération des loyers. En conséquence, elle recommandait de réformer ces aides en les concentrant sur les zones les plus tendues et en fixant des niveaux de loyers réellement intermédiaires entre le logement social et le prix du marché libre.

Une voie plus radicale serait, conformément aux conclusions de la mission de modernisation de l'action publique (MAP) diligentée sur la politique du logement (août 2014), de viser à terme l'extinction de l'ensemble des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé.

c) Les aides de l'État en faveur de l'accession à la propriété

Dans son rapport sur les aides de l'État à l'accession à la propriété¹⁵⁴, la Cour a souligné que le maintien des dispositifs actuels se traduirait par une hausse de leur coût au cours des prochaines années.

Ainsi, le prêt à taux zéro renforcé (PTZ+) occasionne une dépense fiscale estimée à 1,7 Md€ pour 2016. Il donne lieu à d'importants effets d'aubaine et comporte des risques inflationnistes. La Cour a préconisé de mieux cibler le PTZ+ en le recentrant sur des publics plus modestes. Cette réforme pourrait permettre une économie annuelle supérieure à 0,4 Md€.

¹⁵³ Rapport sur *Les prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*. La Documentation française, mai 2011, 398 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁴ Cour des comptes, *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, novembre 2016, 102 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour a par ailleurs souligné¹⁵⁵ que les plans et comptes d'épargne logement engendraient une dépense budgétaire de 1,1 Md€ et une dépense fiscale alors évaluée à 0,5 Md€ par an, hors de proportion avec leur taux de transformation en prêts au logement, alors inférieur à 5 %.

Au total, la dépense publique élevée en faveur du logement n'atteint pas ses grands objectifs, qu'il s'agisse de soutenir la construction de logements, de permettre l'accès des plus modestes au logement social, de stimuler ou de rendre fluide le marché locatif privé : sur tous ces plans d'importants gains d'efficience sont possibles.

D - Les dépenses de santé

Les dépenses publiques de santé s'élevaient à 178,2 Md€ en 2015¹⁵⁶, soit 27,4 % de plus qu'en 2006 et une progression annuelle moyenne de 1,3 % en volume entre 2006 et 2015. Elles reposent pour l'essentiel sur les administrations de sécurité sociale qui en financent 91,2 %.

Tableau n° 25 : les dépenses publiques de santé en 2015 (en Md€)

	<i>En Md€</i>
Administrations publiques centrales	5,0
Administrations publiques locales	1,8
Administrations de sécurité sociale	171,4
Total	178,2
<i>Évolution annuelle moyenne en volume 2006-2015</i>	<i>+1,3 %</i>

Source : dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2015 – comptes nationaux annuels base 2010 Insee (Rubriques 10-2 et 10-3)

¹⁵⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juillet 2012, 255 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁶ La dépense de santé mesurée par la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) s'élève à 194,6 Md€ et la dépense courante de santé à 262,5 Md€ : elle ajoute à la CSBM les dotations aux établissements médico-sociaux, les indemnités journalières, les dépenses de prévention et diverses dépenses en faveur du système de soins.

La France se distingue à cet égard par trois caractéristiques :

- le taux des dépenses de santé¹⁵⁷ par rapport au PIB est parmi les plus élevés au monde (11,1 % en 2014) et n'est dépassé que par les États-Unis, tandis que la Suisse, le Japon et la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas se situent à un niveau comparable ;
- si les indicateurs sanitaires sont bons, ils ne se distinguent pas significativement des autres pays qui nous sont comparables et dont la dépense de santé est davantage maîtrisée ;
- l'assurance maladie est constamment en déficit depuis 1989. Ce déficit (- 4,8 Md€ en comptabilité générale en 2016) représente la plus grande partie de celui de la sécurité sociale (- 7,8 Md€).

Dans un contexte marqué par le vieillissement de la population et des innovations thérapeutiques nombreuses et coûteuses, une maîtrise plus rigoureuse et plus active de la dynamique des dépenses de santé est indispensable au maintien d'un haut niveau de protection. Le système de santé recèle à cet égard des marges d'efficience accrue de grande ampleur, qui peuvent être mobilisées sans dégrader la qualité et la sécurité des soins, voire dans certains cas en les améliorant, ni réduire le périmètre ou le niveau de la prise en charge des dépenses par l'assurance maladie. Ces marges concernent tout à la fois l'organisation, la prescription et la tarification des soins et des biens de santé.

1 - Accélérer la recomposition de l'offre de soins

Si les capacités hospitalières ont été réduites au cours des vingt dernières années (de 17 % en moyenne), la place de l'**hôpital** dans notre système de santé, qui représente 35 % de la dépense courante de santé, continue de singulariser la France par rapport à ses voisins. La reconfiguration de l'offre de soins hospitalière s'est ralentie depuis le début des années 2000, les démarches incitatives, coopératives ou contractuelles entre établissements prenant le pas sur les normes contraignantes.

¹⁵⁷ Dépense courante de santé au sens international (DCSi), soit 236,9 Md€ en 2014, qui intègre, outre la CSBM, notamment les dotations aux établissements médico-sociaux.

La Cour a recommandé¹⁵⁸ d'approfondir la recomposition de l'offre en fonction d'un critère de qualité et de sécurité des soins, notamment en généralisant les normes d'équipement, de personnel ou d'activité dans les disciplines qui en restent dépourvues, ce qui est le cas de la médecine et d'une part prépondérante de l'activité chirurgicale. La réalisation de gains d'efficacité doit ainsi être un objectif prioritaire des nouveaux groupements hospitaliers de territoire (GHT), instaurés en 2016.

Dans le champ des **soins de ville**, la recomposition de l'offre apparaît là aussi indispensable au regard du constat d'une décorrélation prononcée de la densité territoriale des professionnels de santé médicaux et paramédicaux (médecins, infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes) par rapport à la population, générale¹⁵⁹ ou âgée, et de niveaux de coûts de prise en charge des patients plus élevés dans les zones surdotées¹⁶⁰. Les dispositifs incitatifs à un rééquilibrage des installations se sont avérés largement inopérants. Remédier à cette situation suppose de généraliser une procédure de conventionnement sélectif dans les zones surdotées¹⁶¹.

D'une manière plus générale, le vieillissement de la population et le caractère davantage chronique des pathologies appellent une évolution des relations conventionnelles de l'assurance maladie avec les professionnels de santé, afin de donner une place accrue à des accords multi-professionnels, permettant de mieux structurer et de coordonner les soins de premier recours. En effet, les négociations uniquement profession par profession font obstacle au développement de nouveaux modes d'organisation des soins de proximité, comme en témoignent l'essor ralenti

¹⁵⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre V : Vingt ans de recomposition de l'offre de soins : un bilan décevant, p. 185-216. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁹ Ainsi, la densité de médecins généralistes était comprise en 2013 entre 66 pour 100 000 habitants en Seine-Saint-Denis et 126 dans les Pyrénées-Atlantiques. Pour les infirmiers, l'écart allait en 2014 de 57 pour les Yvelines à 419 pour la Haute-Corse.

¹⁶⁰ Pour prendre un cas extrême, les Bouches-du-Rhône, surdotées en infirmiers, concentrent 9 % des dépenses de soins infirmiers prises en charge par l'assurance maladie au regard de 3,1 % de la population métropolitaine.

¹⁶¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre IX : Les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral : une progression non maîtrisée, des mesures de régulation à prendre sans délai, p. 301-344. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

de l'hospitalisation à domicile ou le recours à la loi pour engager des expérimentations.

2 - Améliorer la pertinence et l'efficacité des prises en charge

Alternative à une hospitalisation à temps complet, la **chirurgie ambulatoire**¹⁶² est porteuse d'améliorations de la qualité des soins pour les patients comme d'économies considérables pour l'assurance maladie¹⁶³. Elle a connu un essor récent : alors que 28 % des actes chirurgicaux étaient réalisés en ambulatoire en 2003, ils l'étaient à 47 % en 2015. Cependant, la chirurgie ambulatoire reste beaucoup moins développée en France que dans des pays comparables. En faire la pratique de référence permettrait d'utiliser pleinement les capacités ambulatoires existantes et de fermer des lits excédentaires en hospitalisation complète.

Les mesures tarifaires mises en œuvre à ce jour ont autant, sinon plus, visé à favoriser l'essor de la chirurgie ambulatoire pour elle-même, qu'à substituer des actes de chirurgie ambulatoire à ceux de chirurgie conventionnelle lorsque la nature de l'intervention le permet. Afin de favoriser la réalisation de ce dernier objectif, il convient d'abaisser les tarifs de l'ensemble des actes de chirurgie conventionnelle auxquels ceux de chirurgie ambulatoire devraient se substituer au niveau des coûts des unités de chirurgie ambulatoire les plus efficaces, ce qui permettrait une économie de l'ordre de 600 M€.

Malgré les engagements de maîtrise pris par les établissements, les dépenses d'assurance maladie liées à des **prescriptions hospitalières**¹⁶⁴ réalisées à l'hôpital ou en ville (24,7 Md€ en 2014) connaissent une vive croissance (+ 32 % en euros constants entre 2007 et 2014). Une maîtrise accrue de ces prescriptions nécessite en priorité de responsabiliser le corps médical, sur un plan individuel comme collectif. Le non-respect de ses engagements de maîtrise des prescriptions par un établissement devrait être sanctionné par une minoration des tarifs.

Par ailleurs, il convient de tirer les conséquences du rôle central des établissements de santé dans la prescription de **transports sanitaires** (1,6 Md€

¹⁶² Chirurgie programmée et réalisée dans les conditions techniques permettant, sans risque majoré, la sortie du patient le jour même de son intervention.

¹⁶³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre VIII : La chirurgie ambulatoire, p. 229-252. La Documentation française, septembre 2013, 621 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁴ Médicaments, dispositifs médicaux, actes de biologie et d'imagerie et transports.

sur une dépense totale de 4,2 Md€ pour l'assurance maladie en 2015), en leur attribuant des pouvoirs d'organisation et de gestion des prestations de transport et en rattachant les dépenses correspondantes à leur budget.

Pour la prise en charge de l'**insuffisance rénale chronique terminale** par les structures de soins (3,6 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015), la fixation de tarifs homogènes des séances de dialyse, indépendants du mode de dialyse, la substitution, lorsque l'état du patient le permet, de modes de prise en charge moins onéreux que le centre lourd ou l'unité de dialyse médicalisée¹⁶⁵ et une meilleure prise en compte des gains de productivité (équipements, consommables) dans la détermination des tarifs des séances permettraient d'importantes économies – estimées jusqu'à à 0,9 Md€ par la Cour¹⁶⁶ - sans dégrader la qualité de la prise en charge des patients.

Plus généralement, les assurés souffrant de certaines maladies lourdes et chroniques bénéficient d'une prise en charge intégrale par l'assurance maladie des tickets modérateurs afférents aux dépenses liées à ces pathologies dans le cadre du dispositif des **affections de longue durée (ALD)**, qui couvre aujourd'hui 30 pathologies. Les dépenses liées aux ALD constituent une part majeure et croissante des dépenses d'assurance maladie. Dans ce contexte, la rémunération à l'acte des soins de ville relatifs à des pathologies lourdes favorise la dynamique des dépenses et n'apparaît plus adaptée à leur chronicisation et au développement d'une médecine de parcours dans laquelle interviennent plusieurs professionnels.

Dès lors, la Cour a recommandé¹⁶⁷ de remplacer le paiement à l'acte des consultations médicales par un forfait global de rémunération de la prise en charge des patients atteints d'affections lourdes et chroniques, ce forfait étant modulé en fonction de leur âge, de l'avancement de leur pathologie et de leur autonomie. Elle a de surcroît préconisé l'expérimentation d'enveloppes forfaitaires modulées en fonction de la situation des patients, couvrant l'ensemble des dépenses de ville du

¹⁶⁵ Unités d'autodialyse, dialyse péritonéale et dialyse à domicile.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X : L'insuffisance rénale terminale : favoriser des prises en charge plus efficaces, p. 345-377. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁷ Cour des Comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre V : La prise en charge des affections de longue durée : une dynamique non maîtrisée, une gestion médicalisée de la dépense à mettre en œuvre, p. 205-244. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

parcours de soins (consultations médicales, interventions des auxiliaires médicaux, produits de santé), comme cela est pratiqué en Allemagne.

3 - Mieux maîtriser les dépenses à fort enjeu

La progression des dépenses de **soins infirmiers et de masso-kinésithérapie** en exercice libéral (10 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015, + 5,7 % par an en euros constants entre 2000 et 2014) excède l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. Indépendamment des évolutions précitées (rééquilibrage territorial des professionnels et prise en charge des actes liés aux maladies chroniques dans le cadre d'enveloppes par patient), plusieurs mesures devraient être engagées afin de ralentir la dynamique des dépenses : renforcement des contrôles, notamment insuffisants, de l'assurance maladie sur les actes qui lui sont facturés, et intégration des prescriptions dans un objectif impératif de maîtrise des dépenses liant l'évolution des tarifs des actes à celle de leur volume¹⁶⁸. Ces mesures auraient un impact important : une simple atténuation de la hausse des dépenses au niveau de l'augmentation moyenne des dépenses de soins de ville en 2015 (+ 2,7 %) procurerait près de 0,3 Md€ d'économies par an.

Alors que la part de marché des **médicaments génériques** reste nettement plus faible que chez nos voisins¹⁶⁹, des économies estimées à 2 Md€ annuels par la Cour¹⁷⁰ (au regard de 23,2 Md€ de dépenses d'assurance maladie au titre du médicament en 2015) pourraient être réalisées en favorisant un recours accru à ces derniers, en procédant à des baisses de prix et en réallouant au bénéfice de l'assurance maladie une partie de la rémunération du circuit de distribution.

¹⁶⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre IX : Les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral : une progression non maîtrisée, des mesures de régulation à prendre sans délai, p. 301-344. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁹ Selon l'OCDE, en 2013, la part des médicaments génériques dans le marché (en valeur) des spécialités remboursables s'élevait à 15,5 % en France contre 37 % en Allemagne et 33,4 % au Royaume-Uni.

¹⁷⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre IX : La diffusion des médicaments génériques : des résultats trop modestes, des coûts élevés, p. 257-289. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les dépenses d'assurance maladie liées aux **dispositifs médicaux individuels** (8,5 Md€ en 2015 pour les seules dépenses rattachées aux soins de ville, prises en charge à hauteur de 72,1 % par l'assurance maladie et la CMU-C) couvrent un périmètre étendu et hétérogène¹⁷¹. Leur croissance est comprise chaque année depuis 2010 entre 5 % et 7 % (+ 5,9 % en 2015). Au-delà de mesures visant à peser sur le volume des prescriptions, une action plus volontariste de baisse des prix et des tarifs, allant au-delà des réductions aujourd'hui envisagées, pourrait permettre jusqu'à 0,25 Md€ d'économies au bout de 3 ans¹⁷².

Dans une communication à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'**imagerie médicale**¹⁷³ (près de 6 Md€ de dépenses annuelles d'assurance maladie), la Cour a souligné que ce secteur était insuffisamment régulé. Par rapport à la prolongation des tendances actuelles de dépenses, elle a estimé qu'une rationalisation des prescriptions fondée sur un critère de pertinence des actes et qu'une révision de la définition et des tarifs des actes pourraient permettre à l'assurance maladie, en fonction des hypothèses, de réaliser entre 0,2 Md€ et 0,5 Md€ d'économies par an.

Depuis 2014, un protocole d'accord entre l'assurance maladie et les organisations représentatives de la profession, récemment reconduit jusqu'en 2019, encadre les dépenses d'assurance maladie liées aux **actes de biologie médicale** effectués dans les laboratoires privés (3,4 Md€ en 2015) dans le cadre d'une enveloppe admise à augmenter de + 0,25 % par an, par ajustement à la hausse ou à la baisse de la cotation des actes inscrits à la nomenclature en fonction de l'évolution de leur volumétrie. S'il en limite la progression, ce dispositif conduit à consolider les dépenses à un niveau élevé, en privant l'assurance maladie de l'essentiel des gains de productivité réalisés par les laboratoires. La consolidation permanente de la baisse temporaire¹⁷⁴ de deux centimes de la valeur de la lettre clé de facturation des actes autoriserait à elle seule une économie de 0,25 Md€.

¹⁷¹ Environ 80 000 produits distincts allant des pansements aux fauteuils pour handicapés ou aux défibrillateurs cardiaques.

¹⁷² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X : Les dispositifs médicaux : une dépense non maîtrisée, p. 291-318. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁷³ Cour des comptes, *L'imagerie médicale*, Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, avril 2016, 163 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁷⁴ De la mi-novembre à la fin décembre 2016. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la valeur de la lettre clé « B » est repassée à 0,27 euro.

Par ailleurs, une action plus résolue de maîtrise des prescriptions pourrait dégager un montant comparable d'économies.

S'agissant des **prescriptions d'arrêts de travail** au titre d'une maladie (7,4 Md€ d'indemnités journalières versées par l'assurance maladie en 2015)¹⁷⁵, les actions mises en œuvre par l'assurance maladie à l'égard des médecins de ville, incitatives (rémunération sur objectifs de santé publique) et coercitives (mise sous accord préalable ou sous objectif pour les gros prescripteurs), apparaissent insuffisantes. Une action plus ferme de régulation de la dépense est nécessaire à l'égard d'un nombre accru de praticiens dont le comportement de prescription s'écarte de la moyenne de leur profession.

E - Les dépenses de retraite

Les dépenses de retraite s'élevaient à 330 Md€ en 2015. Elles sont supérieures de 37,3 % à leur niveau de 2006, soit une progression annuelle moyenne en volume de 2,1 % sur 10 ans. Elles reposent à 82 % sur les administrations de sécurité sociale et 16 % sur l'État.

Tableau n° 26 : les dépenses publiques de retraite en 2015 (en Md€)

	<i>En Md€</i>
Administrations publiques centrales	53,9
Administrations publiques locales	6,8
Administrations de sécurité sociale	269,5
Total	330,3
<i>Évolution annuelle moyenne en volume 2006-2015</i>	+2,1 %

Source : dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2015 – comptes nationaux annuels base 2010 Insee (Rubriques 10-2 et 10-3)

¹⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre XVIII : Les indemnités journalières versées au titre de la maladie par le régime général, p. 515-543. La Documentation française, septembre 2012, 612 p., disponible sur www.ccomptes.fr

À partir de la seconde moitié des années 1980, les retraites des salariés du secteur privé, puis, à compter du début des années 2000, celles des agents du secteur public, ont été réformées à plusieurs reprises par les pouvoirs publics.

Ces réformes, dont une part importante des effets est encore à venir, ont entendu répondre à la dégradation du ratio démographique entre actifs et inactifs¹⁷⁶, notamment en allongeant la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en modifiant les règles d'indexation des pensions et des salaires portés au compte de carrière des assurés et en repoussant l'âge de départ à la retraite.

Si elles ont amélioré la soutenabilité financière des retraites, de nouvelles évolutions doivent être envisagées afin d'assurer non seulement un équilibre financier durable des régimes, mais aussi une équité accrue entre actifs, entre actifs et retraités et entre retraités en fonction des générations et des statuts professionnels. Malgré des rapprochements, les règles des différents régimes de retraite, à base professionnelle, demeurent en effet très hétérogènes. Une convergence accrue apparaît nécessaire.

1 - Continuer à ajuster les paramètres des retraites des salariés du secteur privé selon une méthode renouvelée¹⁷⁷

Les régimes de retraite de base (CNAVTS) et complémentaires (Agirc-Arrco) des salariés du secteur privé (191,8 Md€ de pensions versées en 2015, soit 8,8 % du PIB) constituent la principale composante du système de retraite.

Les réformes, qui ont agi avec des temporalités distinctes et dans une mesure variable sur l'ensemble des leviers disponibles, ont replacé ces régimes sur une trajectoire financière plus soutenable.

¹⁷⁶ Le ratio des 20 à 59 ans par rapport aux 60 ans et plus est passé de 3 en 1960 à 2,3 en 2010. Selon l'INSEE, il s'abaisserait à 1,6 en 2030 et à 1,35 en 2060.

¹⁷⁷ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre IX : Les réformes des retraites des salariés du secteur privé : un redressement financier significatif, une méthode à redéfinir dans la perspective de nouveaux ajustements, p. 381-413. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans un scénario prudent (augmentation des revenus d'activité liés à la productivité du travail de 1,3 % par an en termes réels), le déficit du régime de base (- 2,8 Md€ en 2016, FSV compris, soit 0,1 % du PIB) repartirait à la hausse à partir de 2018 pour se creuser jusqu'à 0,8 % du PIB à l'horizon 2060. Dans un scénario dégradé (hausse de 1 % des revenus d'activité), le déficit du régime de base atteindrait jusqu'à 1,4 % du PIB en 2060 et les régimes complémentaires ne seraient plus à l'équilibre, mais continûment en déficit à partir de 2037, à hauteur de 0,1 % du PIB.¹⁷⁸

Dès lors, de nouveaux ajustements pourraient s'avérer nécessaires au cours de la décennie 2020 en fonction des perspectives économiques afin d'assurer la soutenabilité des retraites des salariés du secteur privé.

Les leviers d'ajustement possibles

Plusieurs leviers d'ajustement des paramètres de calcul des retraites de base et complémentaires des salariés peuvent être envisagés. Pour s'en tenir aux retraites de base, à l'horizon 2040 :

- le report d'un an de l'âge minimum légal de départ à la retraite, de 62 à 63 ans, permettrait une économie annuelle de l'ordre de 2 Md€ ; un report à 64 ans en porterait le montant à 5 Md€ ;
- une accélération à 2023 au lieu de 2035, comme prévu par la réforme de 2014, de l'allongement de 41,5 ans à 43 ans de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein (hausse d'un trimestre par génération au lieu de toutes les trois générations) susciterait une économie annuelle de 0,6 Md€ ;
- cette même accélération et le passage de la durée d'assurance de 43 ans à 44 ans suivant un rythme identique (hausse d'un trimestre par an) autoriseraient une économie annuelle de 4 Md€ ;
- une sous-indexation des pensions d'un point en 2018 (au regard d'une prévision d'inflation de 1,4 %) permettrait de réaliser une économie annuelle de 0,3 Md€.

Au regard des précédentes réformes des retraites, ces nouveaux ajustements devraient cependant prendre place dans un environnement rénové de prise de décision. En effet, ces réformes sont intervenues de manière espacée dans le temps (1993, 2003, 2010 et 2014 pour les retraites de base), sinon tardive (2003 seulement pour les régimes de la fonction publique). Elles ont parfois reposé sur des prévisions économiques trop

¹⁷⁸ Conseil d'orientation des retraites, *Rapport annuel – évolutions et perspectives des retraites en France*, juin 2017, disponible sur www.cor-retraites.fr

optimistes orientées sur un horizon de très long terme pour le régime de base et n'ont pas été coordonnées entre régimes de base et complémentaires. Les conséquences de cette absence de coordination s'accroissent : le dernier accord relatif aux retraites complémentaires (octobre 2015) prévoit à compter de 2019 une minoration de la pension si le salarié n'a pas travaillé un an au-delà de l'âge légal du régime de base (62 ans), ce qui invite à une nouvelle réforme de ce dernier.

Un changement de méthode paraît dès lors nécessaire pour déterminer à l'avenir dans de meilleures conditions la nature, la place et le moment de l'emploi des différents leviers d'ajustement : des prévisions privilégiant des horizons utiles pour la prise de décision (2030 et 2040 plutôt que 2060) ; la mise en place d'un cadre formalisé de concertation entre l'État, les partenaires sociaux et les gestionnaires des régimes pour dégager une représentation d'ensemble des enjeux sociaux et financiers des deux étages de retraites ; la définition par anticipation dans ce cadre des ajustements graduels et continus qui, en fonction de certains scénarios démographiques et économiques, permettraient d'éviter des réactions tardives, un report excessif des efforts sur les générations les plus jeunes ou une remontée de la dette sociale.

2 - Poursuivre le rapprochement des régimes de retraite

Les règles d'attribution des retraites de base des artisans et commerçants (7,3 Md€ en 2015) ont été alignées sur celles du régime général. Pour autant, l'effort contributif des assurés du régime social des indépendants demeure inférieur à celui des salariés et de leurs employeurs en raison de sous-déclarations de l'assiette des cotisations et d'un taux de cotisation sur l'assiette déplafonnée (0,6 % en 2017) inférieur à celui du régime général (2,3 %), ce qui concourt au déficit que prend en charge ce dernier (1,1 Md€ en 2015). Un effort contributif accru apparaît nécessaire.

Plus substantiellement, les retraites des fonctionnaires représentent un enjeu majeur (63,8 Md€ en 2015, soit 2,9 % du PIB, dont 48 Md€ pour les pensions des fonctionnaires de l'État et 15,8 Md€ pour celles des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers).

À compter de la réforme de 2003, les règles de calcul des retraites des fonctionnaires ont été rapprochées de celles des salariés. Ainsi, des mécanismes de décote et de surcote (fonction de l'âge de la retraite ou de la durée d'assurance tous régimes) ont été introduits dans leur calcul. En outre, les pensions des fonctionnaires sont indexées sur l'indice des prix à

la consommation, comme les retraites de base des salariés, et non plus sur le point fonction publique. Depuis la réforme de 2010, l'âge d'ouverture des droits, la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein et les départs anticipés en retraite sont, dans le cas général, alignés sur ceux du secteur privé. Enfin, les dispositions permettant aux parents de trois enfants ou plus d'obtenir une pension sans condition d'âge après 15 ans de service sont en cours d'extinction.

L'harmonisation des retraites des fonctionnaires avec celles des salariés du secteur privé demeure cependant incomplète. Ainsi, l'assiette de calcul des cotisations et des pensions des fonctionnaires est limitée au seul traitement indiciaire brut, à l'exclusion des primes, sauf exception, tandis que les retraites du secteur privé couvrent la totalité de la rémunération, sous réserve de plafonds élevés. En sens inverse, le traitement indiciaire correspond à celui des six derniers mois, tandis que le salaire de référence des retraites de base des salariés du secteur privé correspond à la moyenne des salaires indexés sur les prix des 25 meilleures années et que les retraites complémentaires sont fonction du nombre de points acquis et prennent donc en compte la totalité de la carrière.

Sous condition d'une durée minimale de service, les fonctionnaires appartenant à certaines « catégories actives » (agents au contact des malades, policiers, surveillants pénitentiaires, douaniers, sapeurs-pompiers, ingénieurs du contrôle aérien) bénéficient notamment d'un départ à taux plein, selon le cas, antérieur de 5 à 10 ans à l'âge légal de 62 ans et, pour plusieurs de ces professions, de bonifications de durée d'assurance. Si l'âge effectif de départ à la retraite de ces catégories a augmenté, il reste en moyenne inférieur de quatre années à celui des catégories dites « sédentaires ».

Par ailleurs, les pensions de retraite des fonctionnaires vont continuer à représenter une lourde charge pour le budget de l'État, tandis que la soutenabilité du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers¹⁷⁹ n'apparaît pas assurée. De nouvelles évolutions apparaissent souhaitables afin d'assurer la soutenabilité financière des régimes de retraite des fonctionnaires et éventuellement de poursuivre leur convergence avec les régimes des salariés du secteur privé.

Soulignant les difficultés des scénarios d'évolution structurelle des régimes de retraites des fonctionnaires (fusion avec les régimes du secteur privé, adossement financier aux régimes de salariés, création d'une caisse

¹⁷⁹ Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

unique regroupant les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), la Cour¹⁸⁰ a identifié plusieurs leviers, le cas échéant cumulatifs, en vue d'assurer un équilibre financier pérenne et une plus grande convergence avec les régimes des salariés du secteur privé : l'allongement de la période de référence pour le calcul des pensions, l'intégration partielle des primes¹⁸¹, l'harmonisation des avantages conjugaux et familiaux avec ceux du secteur privé et la suppression des bonifications de durée d'assurance pour service à l'étranger ou dans une collectivité d'outre-mer, qui ont perdu toute justification. À titre d'illustration, asseoir le calcul des pensions sur le traitement indiciaire des 10 meilleures années au lieu de celui des six derniers mois engendrerait une économie de 1 Md€ à l'horizon 2040 (en euros constants).

Un enjeu particulier concerne les possibilités de départs anticipés en retraite accordées aux fonctionnaires relevant de « catégories actives ». Selon certaines hypothèses, une suppression de ce dispositif permettrait une économie de 2 Md€ à l'horizon 2025 (en euros constants). Trois leviers paraissent en tout état de cause devoir être utilisés afin de réduire les écarts de situation avec les autres fonctionnaires et les salariés du secteur privé : un réexamen du périmètre des métiers des « catégories actives » et, en leur sein, des fonctions ouvrant droit à des départs en retraite à 52 ou à 57 ans, l'accélération du rythme de la montée en charge de l'augmentation de la durée de cotisation des « catégories actives » et l'examen de la suppression des bonifications de durée de service pour les fonctionnaires recrutés dans certaines de ces catégories.

3 - Adapter les pensions de réversion à l'évolution de la société¹⁸²

Contrairement à d'autres pays (Allemagne, Italie ou Suède), les réformes des retraites ont à ce jour peu abordé les pensions de réversion

¹⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les pensions de retraite de fonctionnaires, des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸¹ La transformation d'une partie des primes en points d'indice dans le cadre du protocole PPCR, mesure favorable pour les futurs retraités, n'a pas eu pour contrepartie l'allongement de la durée de référence pour le calcul de la pension.

¹⁸² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre XI : Les pensions de réversion : un rôle toujours majeur, une

(33,5 Md€ en 2015, tous régimes confondus, soit 1,5 % du PIB) alors que les transformations de l'emploi et du couple conduisent à bouleverser le contexte social dans lequel elles ont été instaurées.

Si les pensions de réversion continuent à jouer un rôle majeur, leur impact sur la réduction des écarts de niveau des retraites entre femmes et hommes s'atténue avec les générations récentes de femmes¹⁸³, qui participent davantage au marché du travail et bénéficient davantage que les hommes des droits familiaux pris en compte pour le calcul de leurs pensions de droit propre¹⁸⁴. Pour une part potentiellement croissante des veuves ayant des carrières complètes, la conjonction des pensions de réversion et des droits familiaux intégrés aux pensions de droit propre peut d'ailleurs paradoxalement porter leur niveau de vie à un niveau supérieur à celui antérieur à leur veuvage.

En outre, l'hétérogénéité des règles des pensions de réversion sous les différents régimes de retraite de base et complémentaires est à l'origine de nombreuses et profondes disparités de situations comme de situations d'une grande complexité, en cas d'acquisition de droits à pension sous différents régimes et d'évolution de la situation maritale de l'ancien conjoint décédé ou de celle du bénéficiaire de la pension de réversion.

Pour être envisageables, une modernisation et une harmonisation des dispositifs de réversion qui viseraient à les rendre plus cohérents, plus justes et plus soutenables au plan financier appelleraient plusieurs garanties préalables : l'absence de remise en cause des pensions déjà accordées, la prévisibilité des évolutions, la progressivité de la mise en œuvre et l'équité vis-à-vis des différentes catégories de retraités.

Une fois posées ces garanties, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux pourraient engager plusieurs axes de réforme : harmoniser les conditions d'âge des différents régimes, qui pourraient ensuite évoluer parallèlement à celles des pensions de droit propre ; instaurer des conditions de ressources dans les régimes qui n'en ont pas et prendre en compte l'ensemble des sources de revenus pour ceux qui en appliquent ; harmoniser le taux de réversion en l'alignant sur celui du régime général

modernisation souhaitable, p. 381-413. La Documentation française, septembre 2015, 756 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸³ Pour les veuves de 85 ans et plus, elles permettent de porter le montant moyen total de leurs pensions de 43 % à 92 % de celles des hommes (+ 49 points) ; pour celles de 60 à 64 ans, ce même rapport passe en moyenne de 64 % à 97 % (+ 33 points).

¹⁸⁴ Majorations de durée d'assurance pour chaque enfant et de 10 % du montant des pensions de droit propre pour les parents ayant élevé trois enfants et plus, non soumises à condition de ressources ; assurance vieillesse des parents au foyer, non contributive, qui permet aux parents qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour élever un enfant en bas âge de valider gratuitement des périodes d'assurance.

(54 %) et, à terme, le moduler en fonction de l'augmentation des droits propres des femmes et de la réduction des écarts de pension avec les hommes ; enfin, clarifier le financement des pensions de réversion, en identifiant ce dernier au sein des cotisations d'assurance vieillesse.

F - Emploi, formation professionnelle et assurance chômage

Les dépenses au titre de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage se sont élevées à 84,5 Md€ en 2015, soit 80 % de plus qu'en 2006. Elles ont progressé de 5 % en volume par an au cours des 10 dernières années. Elles se partagent à peu près équitablement entre l'État et les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales n'en supportant qu'une part minime (moins de 7 %).

**Tableau n° 27 : les dépenses publiques en matière d'emploi,
formation professionnelle et assurance chômage en 2015 (en Md€)**

	<i>En Md€</i>
Administrations publiques centrales	40,1
Administrations publiques locales	5,6
Administrations de sécurité sociale	38,8
Total	84,5
<i>Évolution annuelle moyenne en volume 2006-2015</i>	<i>+ 5 %</i>

Source : dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2015 – comptes nationaux annuels base 2010 Insee (Rubriques 04-1 et 10-5)

Les politiques de soutien à l'emploi se traduisent, au niveau national, par trois types de dépenses :

- des dépenses budgétaires, de l'ordre de 12 Md€, comprenant notamment le financement des contrats et emplois aidés, de l'insertion par l'activité économique et de diverses aides à l'embauche, ainsi que des subventions aux acteurs du service public de l'emploi (dont Pôle emploi) ;
- des dépenses fiscales, de l'ordre de 5 Md€, notamment en faveur de l'emploi de salariés à domicile ;

- des exonérations de cotisations sociales, de l'ordre de 34,5 Md€, qui concernent principalement les allègements généraux de cotisations (29,7 Md€).

L'indemnisation du chômage représente quant à elle 38 Md€ de dépenses par an, dont les neuf dixièmes à la charge de l'assurance chômage.

À l'occasion de différents contrôles portant sur les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle et sur l'indemnisation du chômage, la Cour a formulé plusieurs recommandations pour en renforcer l'efficacité.

1 - Les contrats et emplois aidés : une efficacité faible, un ciblage à renforcer

Créés dans les années 1970 pour favoriser l'accès à l'emploi de populations éprouvant des difficultés à s'intégrer sur le marché du travail, notamment en période de crise économique, les contrats et emplois aidés ont vu leur coût budgétaire passer de 3,44 Md€ à 4,2 Md€ entre 2014 et 2016, soit une progression de 22 % en deux ans. À ce coût croissant n'ont pas correspondu les gains d'efficacité attendus.

Si le coût des contrats aidés du secteur non marchand (CAE) apparaît relativement stable, oscillant entre 1,7 et 1,9 Md€ sur la période 2013-2016, cette stabilité cache en réalité une forte croissance car les jeunes peu qualifiés, autrefois bénéficiaires de CAE, ont été orientés vers les emplois d'avenir, à partir de 2013. De plus, les CAE auxquels recouraient les ateliers et chantiers d'insertion pour embaucher les personnes très éloignées de l'emploi ont été transformés en aides aux contrats conclus par les structures d'insertion par l'activité économique à partir de mi-2014 (débasage de 100 000 CAE).

On comptait 479 275 emplois aidés (contrat unique d'insertion et emplois d'avenir dans les secteurs marchand et non marchand) en 2016, contre 404 746 en 2014.

Avec l'objectif d'améliorer l'accès des jeunes à l'emploi, deux dispositifs nouveaux ont été créés au cours des dernières années - les emplois d'avenir par la loi du 26 octobre 2012 - emplois généralement à plein temps et pouvant s'étendre sur trois ans et donc plus coûteux que les contrats classiques - et le contrat de génération par la loi du 1^{er} mars 2013. Par ailleurs, avec le CIE « starter », le contrat initiative-emploi (CIE) a en outre bénéficié en mars 2015 d'une aide majorée pour les jeunes

rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, notamment ceux issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Malgré leur coût élevé pour les finances publiques, les contrats aidés dans le secteur non marchand ont une faible efficacité pour le retour à l'emploi durable. Leur pilotage est prioritairement centré sur le nombre de contrats conclus ou renouvelés et non sur la qualité de l'insertion en emploi à l'issue du contrat. Le nombre prévisionnel de contrats annoncé en loi de finances et systématiquement révisé à la hausse en cours d'année sur la période récente, a été considéré comme un objectif en soi, sans s'assurer que ces contrats permettaient une insertion durable dans l'emploi. Pour atteindre l'objectif chiffré, les contrats aidés font l'objet d'un pilotage resserré par les services de l'État et d'une mobilisation importante des organismes « prescripteurs » (notamment de Pôle emploi et des missions locales).

Le ciblage des contrats aidés est largement déficient. Dans un rapport public thématique sur le marché du travail¹⁸⁵, la Cour recommandait d'en réserver l'accès aux seuls bénéficiaires qui ne peuvent pas être orientés vers des dispositifs plus intensifs en accompagnement et en formation, comme la Garantie jeunes dont l'efficacité apparaît meilleure. Elle préconisait aussi que cet accès soit réservé à des publics de faible qualification initiale. Revenant sur le sujet en octobre 2016¹⁸⁶, la Cour a réitéré son incitation à concentrer davantage les aides sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Certains dispositifs n'ont par ailleurs jamais atteint leur public. Ainsi, du fait de sa complexité, le contrat de génération n'a jamais réussi à décoller. La Cour en a analysé l'échec dans son rapport public 2016¹⁸⁷ et a préconisé sa suppression.

Pour renforcer l'efficacité des politiques de l'emploi, les moyens budgétaires doivent être alloués différemment. Ainsi, considérant que « la tentative d'incorporer aux emplois d'avenir une composante significative

¹⁸⁵ Cour des comptes, *rapport public thématique : Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*. La Documentation française, janvier 2013, 170 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁶ Cour des comptes, *rapport public thématique : L'accès des jeunes à l'emploi, construire des parcours, adapter les aides*. La Documentation française, octobre 2016, 145 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, T I. Les contrats de génération : les raisons d'un échec, p. 59-74. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

de formation n'a guère été probante à ce jour et [que], dans la mesure où cet objectif a justifié l'extension du contrat à trois ans, s'est avérée inutilement coûteuse », la Cour a recommandé dans son rapport sur l'accès des jeunes à l'emploi les réorientations suivantes :

- réserver plus rigoureusement les contrats aidés aux jeunes pas ou peu qualifiés, en particulier dans le secteur marchand, et ne pas prévoir de dérogations portant sur le public cible ;
- réduire leur durée maximale, en particulier celle des emplois d'avenir qui pourrait être alignée sur celle des contrats uniques d'insertion (CUI) de droit commun, ce qui permettrait, à effectifs constants de bénéficiaires, une économie budgétaire importante ;
- inscrire ces contrats de moindre durée dans un parcours vers l'emploi complété par une formation pré-qualifiante ou qualifiante qui prendrait la forme de contrats d'apprentissage ou de professionnalisation.

2 - L'indemnisation des demandeurs d'emploi : un déséquilibre structurel persistant

L'indemnisation des demandeurs d'emploi représente environ 35 Md€ de dépenses par an à la charge de l'assurance chômage (allocations versées aux demandeurs d'emploi et contribution au financement de Pôle emploi), auxquels s'ajoutent les dépenses du régime de solidarité (2,9 Md€) financées par le produit de la contribution exceptionnelle de solidarité et par des crédits budgétaires de l'État.

Dans un référé du 23 décembre 2015 sur la situation de l'assurance chômage et l'Unédic, la Cour a appelé l'attention du Premier ministre sur la situation financière préoccupante de l'assurance chômage, dont les résultats annuels sont devenus constamment négatifs depuis l'exercice 2009. L'endettement du régime est passé de 5,3 Md€ en 2008 à 25,8 Md€ fin 2015 et pourrait dépasser 35 Md€ en 2018.

La Cour estimait que l'Unédic devait définir, à l'aide de conventions d'assurance chômage de plus longue durée, une trajectoire de retour à l'équilibre et de désendettement du régime. Elle proposait de supprimer la clause de réduction automatique des cotisations afin de pouvoir constituer des réserves en cas d'excédent. La Cour invitait l'État à plafonner la garantie accordée à l'Unédic pour son refinancement. Elle identifiait enfin différentes pistes susceptibles d'être explorées lors des négociations.

La Cour recommandait de réexaminer plusieurs paramètres qui concourent au coût de l'indemnisation du chômage : le taux de remplacement, la durée minimale d'affiliation, la durée d'indemnisation, le montant maximum d'indemnisation, le taux de service (durée d'indemnisation rapportée à la durée d'affiliation), le périmètre des employeurs publics affiliés, le plafonnement de l'assiette de contribution, le taux de contribution ou encore la modulation des contributions.

Elle préconisait enfin de réaliser une analyse approfondie de la mise en œuvre des « droits rechargeables » qui, comme l'activité réduite, ont un impact sur l'équilibre à moyen terme de l'assurance chômage.

Enfin, dans un référé du 26 novembre 2013 sur « le régime d'indemnisation du chômage à l'issue des emplois précaires », la Cour soulevait également la question du bon niveau de solidarité interprofessionnelle avec les artistes et techniciens du spectacle et préconisait de différencier davantage les dispositions applicables aux deux catégories, dans la mesure où les principaux bénéficiaires de ce régime sont les techniciens (durée de travail plus longue, « permittance » plus fréquente et indemnisation plus élevée), alors que les artistes se trouvent dans une situation en réalité plus précaire.

Par ailleurs, différents mécanismes ont été mis en place pour inciter au retour à l'emploi les bénéficiaires des minimas sociaux. Leur efficacité apparaît particulièrement faible : ainsi les bénéficiaires des minimas sociaux ont un taux d'emploi de l'ordre de 14 % à 17 % selon les dispositifs. L'allongement continu de la durée de perception des allocations¹⁸⁸ et l'extrême faiblesse des taux d'accès à l'emploi des allocataires – 1,5 % pour les travailleurs handicapés, 2,1 % pour les bénéficiaires de l'ASS et du RSA, contre 3,4 % en moyenne pour tous les publics en 2015 –, témoignent des limites de la politique de solidarité au regard de ses objectifs de participation à l'activité : les minima sociaux demeurent globalement des instruments de soutien du pouvoir d'achat des plus démunis.

¹⁸⁸ Fin 2013, 88 % des bénéficiaires du RSA percevaient cette allocation depuis plus d'un an, et 52 % depuis plus de trois ans.

3 - La formation professionnelle tout au long de la vie et l'apprentissage : une efficacité toujours incertaine

La formation professionnelle tout au long de la vie et l'apprentissage représentaient, hors financement par les ménages, une dépense nationale de l'ordre de 30 Md€ en 2014, qui se répartissait comme suit :

- 14,3 Md€ à la charge des entreprises, dépenses légalement obligatoires, contributions conventionnelles ou dépenses facultatives ;
- 4,5 Md€ à la charge des régions, dont 1,7 Md€ en faveur de l'apprentissage, sous la forme de subventions aux centres de formation des apprentis, d'aides aux employeurs et d'aides aux apprentis ;
- 3,7 Md€ à la charge de l'État, consistant en la compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations bénéficiant aux contrats en alternance, en dépenses fiscales principalement en faveur de l'apprentissage, en aides diverses aux employeurs ;
- 2,1 Md€ à la charge de l'Unédic, de Pôle emploi et des autres administrations publiques, dont 1,1 Md€ au titre de l'indemnisation des demandeurs d'emploi en formation par le régime d'assurance chômage ;
- 5,5 Md€ à la charge des employeurs publics au titre des agents des trois fonctions publiques.

S'ajoutent à ces dépenses plus de 5,6 Md€ par an de dépenses fiscales pour le financement des CFA et des aides à l'apprentissage.

Avec la crise économique, le Gouvernement a mis l'accent sur la formation des personnes en recherche d'emploi, l'amélioration de l'employabilité constituant un facteur important du retour à l'emploi. Depuis 2013, des plans conjoncturels se succèdent, sans qu'ait pu émerger une réponse pérenne et coordonnée de l'État, des régions et des partenaires sociaux, principaux financeurs et responsables de la formation professionnelle.

Une succession de plans

Plan « 30 000 formations prioritaires » dans les secteurs qui recrutent, mis en place en juillet 2013 pour enrayer la baisse constatée des entrées en formations.

Prolongation par le plan « 100 000 formations prioritaires » sur les secteurs qui recrutent sur l'année 2014.

Abondement du compte personnel de formation des demandeurs d'emploi en 2015 à hauteur de 100 heures devant permettre à 60 000 d'entre eux d'entrer en formation (abondement doublé en 2016 pour les demandeurs d'emploi de longue durée).

Financement de 40 000 formations supplémentaires dans le cadre du plan « tout pour l'emploi dans les TPE » de juin 2015.

Plan d'urgence pour l'emploi annoncé le 18 janvier 2016 par le Président de la République comprenant notamment le plan « 500 000 formations supplémentaires » destiné en priorité aux personnes peu ou pas qualifiées et aux demandeurs d'emploi de longue durée.

Alors que les régions sont responsables au premier chef de la formation professionnelle, le financement de ces plans gouvernementaux les a peu mobilisées.

Plus encore que les contrats aidés, le plan « 500 000 formations supplémentaires » en faveur des personnes en recherche d'emploi a fait l'objet d'un pilotage par la dépense, fondé sur l'atteinte des objectifs chiffrés du plan et le respect d'un coût moyen unitaire de 3 000 € pris en charge par l'État. Dès lors, ce ne sont pas seulement les besoins en formation des demandeurs d'emploi et les besoins en compétences du tissu économique local qui ont dessiné le contenu en formations du plan « 500 000 formations supplémentaires », mais également deux facteurs : les places disponibles dans le cadre des marchés en cours pour permettre des entrées rapides en stage et le coût moyen pondéré des différents types de formation¹⁸⁹, les régions n'ayant pas souhaité contribuer au financement du plan sur leurs ressources propres.

Fin novembre 2016, près de 945 000 actions avaient été engagées ou déjà réalisées : 640 000 entrées en formation au 30 septembre et 200 000 inscriptions en stage, 60 000 accompagnements à la création d'entreprise et 45 000 contrats de professionnalisation.

L'évaluation du plan « 500 000 formations » prévue en 2017 devrait permettre une appréciation plus qualitative. À ce stade, il n'a apporté aucune réponse structurelle et coordonnée au déficit de la France en matière de formation des demandeurs d'emploi.

¹⁸⁹ Sur l'ensemble des formations financées en 2014, les stages prescrits par Pôle emploi avaient une durée moyenne de 2,4 mois ; ceux commandés par les régions avaient une durée moyenne de six mois.

CONCLUSION

Qu'elles proviennent de mesures applicables à l'ensemble des administrations publiques ou d'actions à mener sur quelques grandes politiques publiques examinées par la Cour, les économies potentielles résultant des leviers identifiés sont considérables.

Certaines sont chiffrées, comme celles résultant d'une action volontariste sur les effectifs, les rémunérations et le temps de travail ; d'autres peuvent l'être, s'agissant du resserrement des réseaux territoriaux des administrations, de l'approfondissement des politiques immobilières, de la généralisation de politiques d'achats ambitieuses ou d'un meilleur ciblage des dépenses fiscales et des dépenses d'investissement. D'autres enfin appellent des expertises complémentaires, à la fois dans la définition des programmes et l'évaluation des gains à en attendre, comme en matière d'administration numérique.

Ces leviers ne sont pas nouveaux et certains sont déjà partiellement mobilisés. D'autres appellent une accélération des programmes engagés en matière de développement numérique pour exploiter pleinement les possibilités offertes par les téléprocédures et les téléservices pour transformer l'organisation des services publics. Applicables à l'ensemble des administrations publiques, ils sont complémentaires des actions à engager pour rendre plus efficaces les grandes politiques publiques.

Les politiques publiques examinées par la Cour, qui représentaient environ 800 Md€ en 2015, soit les deux tiers du total des dépenses publiques, sont de nature très diverse : certaines relèvent d'une logique de transferts sociaux (les retraites par exemple) ; d'autres associent à ces transferts des objectifs d'amélioration des conditions d'existence, d'insertion ou de retour à l'emploi (politiques du logement, les politiques de l'emploi) ; d'autres enfin visent principalement des objectifs de sécurité, d'éducation ou de santé publique.

Quels que soient leur nature ou leurs objectifs, ces politiques, tout comme d'autres non évoquées dans ce rapport (jeunesse et sports, culture, développement durable, solidarité, famille, etc.), recèlent d'importantes marges d'amélioration que la Cour analyse régulièrement dans ses différents rapports. Renforcer l'efficacité des politiques publiques impose, dans la plupart des cas, de remédier à un défaut permanent de ciblage et d'évaluation.

Revenir à l'équilibre des comptes publics et baisser le poids des dépenses publiques dans le PIB, et donc celui des prélèvements obligatoires, rendent nécessaire de mettre fin à une politique indifférenciée de contention des dépenses publiques, qui s'est révélée, en France comme à l'étranger, impropre à faire baisser durablement les dépenses. C'est bien

davantage par un examen régulier des politiques publiques, de leurs objectifs, de leurs résultats et des priorités à leur accorder que pourront être engagées une baisse durable de la dépense publique et une amélioration corrective de leurs résultats. S'il n'appartient pas à la Cour de définir les priorités politiques, le choix des leviers d'efficience ni le rythme d'évolution des dépenses publiques, il est en revanche dans sa mission d'éclairer les pouvoirs publics sur les options possibles.

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier ministre et le Premier président de la Cour des comptes du 22 et du 30 mai 2017.....	219
Annexe n° 2 : périmètre des administrations publiques	221
Annexe n° 3 : référentiels comptables	222
Annexe n° 4 : détail du programme d'économies de 50 Md€.....	225
Annexe n° 5 : définition et mesure du solde et de l'effort structurels	227
Annexe n° 6 : facteurs explicatifs de l'investissement local	229
Annexe n° 7 : impact d'une hausse des taux d'intérêt sur la charge d'intérêts des administrations publiques	231
Annexe n° 8 : analyse des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances	234
Annexe n° 9 : tableau récapitulatif des principaux écarts par rapport à la LFI 2017 par mission (en Md€)	240
Annexe n° 10 : risques de dépassement des crédits du titre 2 (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions	242
Annexe n° 11 : glossaire des sigles	245

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier ministre et le Premier président de la Cour des comptes du 22 et du 30 mai 2017



Le Premier Ministre
10 57 1 17 18G

Paris, le 22 MAI 2017

Monsieur le Premier Président,

Conformément à l'orientation fixée par le Président de la République, le Gouvernement entend disposer rapidement des résultats d'une analyse indépendante sur la situation de nos finances publiques mettant en lumière les perspectives et les risques qui s'y attachent, tant pour l'année 2017 que pour la période 2018-2020.

Il convient également d'être éclairé sur les engagements précédemment pris et qui commencent à peser sur les finances publiques à compter des semaines et mois à venir. L'objectif est de disposer d'une vue complète de la situation actuelle et prochaine des comptes publics.

Je souhaite, en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, que la Cour des comptes réalise cet audit.

Je vous remercie en conséquence de bien vouloir procéder à cette enquête et d'en livrer les conclusions au plus tard le 1^{er} juillet 2017, dans la perspective du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, et au-delà, de la fixation de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

La Cour pourra formuler à ce titre les principales propositions qui lui semblent de nature à conforter le respect de l'objectif de maîtrise des finances publiques.

L'ensemble des ministres concernés, en particulier les ministres chargés de l'économie, des finances et des affaires sociales, prendront, à ma demande, dans le cadre de cet audit, toutes les dispositions nécessaires pour faciliter cet audit et donner aux rapporteurs désignés par la Cour un accès rapide et exhaustif aux informations et documents nécessaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma haute considération.


Edouard PHILIPPE

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des Comptes
13, rue Cambon - 75001 Paris

Hôtel de Malignon - 57, rue de Varenne - 75007 PARIS - Téléphone : 01 42 75 80 00

Cour des comptes



Le Premier président

7 0 2 3 7 3

Le 30 MAI 2017

Monsieur le Premier ministre,

Par votre lettre du 22 mai dernier, vous m'indiquez que le Gouvernement entend disposer rapidement des résultats d'une analyse indépendante sur la situation de nos finances publiques mettant en lumière les perspectives et les risques qui s'y attachent, tant pour l'année 2017 que pour la période 2018-2020. Vous entendez également être éclairé sur les engagements précédemment pris et qui commenceraient à peser sur les finances publiques à compter des semaines et mois à venir.

En application de l'article L 132-7 du code des juridictions financières, vous souhaitez que la Cour des comptes réalise cet audit et vous remette ses conclusions et ses propositions au plus tard le 1er juillet prochain.

Je vous indique que la Cour s'est immédiatement mise en mesure de conduire cet audit, qui vous sera remis dans le délai souhaité.

Afin de répondre efficacement à votre demande, et de mener à bien en quelques semaines les investigations nécessaires, cet audit prendra place, comme en 2012, dans le rapport sur la situation et perspectives des finances publiques. Il contiendra, comme vous le souhaitez, l'énoncé de pistes de nature à conforter le respect des objectifs de finances publiques et à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, en l'expression de ma haute considération.

Didier MIGAUD

Monsieur Edouard Philippe
Premier ministre
Hôtel de Matignon
57, rue de Varenne
75007 Paris

Annexe n° 2 : périmètre des administrations publiques

Les **administrations publiques (APU)** de la comptabilité nationale regroupent les organismes publics non financiers qui ont pour principale activité une production non marchande ou la redistribution des revenus et richesses. La majeure partie de leurs ressources est constituée de prélèvements obligatoires ou de subventions d'autres APU. Elles sont composées de quatre sous-secteurs :

- *l'État stricto sensu* (28 % du total des dépenses des APU en 2015), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus. L'État comprend également les comptes spéciaux et les budgets annexes tels que mentionnés dans la LOLF ;
- *les organismes divers d'administration centrale (ODAC)* (6 % des dépenses des APU en 2015). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'État. Leur champ est proche de celui des opérateurs de l'État ;
- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (46 % du total des dépenses des APU en 2015) comprennent : les régimes d'assurance sociale qui incluent notamment les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, l'assurance chômage, la CADES et le Fond de réserve des retraites ; les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS), à savoir les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée ;
- *les administrations publiques locales (APUL)* (20 % des dépenses des APU en 2015) comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.).

Annexe n° 3 : référentiels comptables

Ce rapport s'appuie d'abord sur la présentation des finances publiques en comptabilité nationale, seul référentiel comptable permettant de faire des comparaisons internationales et de donner une image globale et cohérente des administrations publiques.

Les sous-secteurs des administrations publiques (État, ODAC, ASSO et APUL) et certains organismes à l'intérieur de ces sous-secteurs disposent de référentiels comptables spécifiques qui sont aussi utilisés dans ce rapport pour analyser plus en détail leur situation.

L'État a lui-même trois référentiels comptables : la comptabilité nationale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale (ou patrimoniale).

Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

Le solde budgétaire de l'État était de - 69,0 Md€ en 2016 alors que le besoin de financement en comptabilité nationale était de - 74,1 Md€, soit un écart de - 5,1 Md€. Cet écart était en 2015 d'une ampleur plus limitée (- 1,1 Md€) et il est en 2016 plus important que par le passé.

Le déficit en comptabilité nationale correspond au déficit qui est examiné par la Commission européenne dans le cadre des engagements de la France énoncés par le Traité de Maastricht.

Le déficit de l'État en comptabilité nationale se distingue du déficit budgétaire (correspondant schématiquement à une comptabilité de trésorerie) pour trois raisons principales :

1. La comptabilité nationale est en droits constatés alors que la comptabilité budgétaire est en encaissements et décaissements (en 2016, ce changement de concept dégrade le déficit en comptabilité nationale de - 5,1 Md€ par rapport au solde budgétaire). Les crédits d'impôt, et en particulier le crédit d'impôt compétitivité et emploi, ou CICE, sont enregistrés en comptabilité nationale au moment où la créance est présentée au fisc et pas nécessairement au moment où ils occasionnent une moindre recette pour l'État (c'est-à-dire au moment où ils sont liquidés). Ce facteur dégrade le déficit en comptabilité nationale de - 5,6 Md€ par rapport à la comptabilité budgétaire.

Le décalage des versements en faveur de l'Union européenne a permis d'améliorer le déficit public en 2014 et 2015, mais l'a dégradé en 2016 de 1,5 Md€.

Par ailleurs, le cadencement de l'enregistrement de certaines recettes non fiscales, et en particulier la cession des fréquences hertziennes, est modulé pour être plus en phase avec la réalité économique des transferts financiers (avec un effet de - 0,7 Md€). De même, l'accroissement de la dette de l'État au titre du service public de l'électricité s'est accru de 0,7 Md€ en 2016, en dépit de sa rebudgétisation.

En outre, les décalages entre les avances faites par l'État au titre du matériel militaire (qui n'affectent pas le déficit en comptabilité nationale) et les livraisons (qui l'affectent) représentent en 2015 une dégradation de 0,9 Md€. Les autres décalages (0,7 Md€ de dégradation du déficit en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire) correspondent notamment à des décalages sur les contentieux qui ne sont enregistrés qu'une fois toutes les voies de recours juridictionnel épuisées.

2. Certaines opérations ont un effet sur le solde budgétaire alors qu'elles n'en ont pas sur le solde en comptabilité nationale qui ne les enregistre que dans des comptes de patrimoine (pour un total de 1,9 Md€ de dégradation du déficit public par rapport au solde budgétaire)¹⁹⁰. Par exemple, les remboursements et rachats de dette publique par la Caisse de la dette publique (CDP) ont un effet sur le solde budgétaire alors même qu'ils sont patrimonieusement neutres, donc sans effet sur la comptabilité nationale. En 2016, cette dégradation recouvre essentiellement la neutralisation de solde budgétaire positif de comptes spéciaux dont les opérations sont essentiellement financières et patrimoniales.
3. En revanche, certaines opérations qui ont un impact patrimonial ne sont pas retracées en comptabilité budgétaire mais ont un impact sur le solde en comptabilité nationale (pour un total de 6,8 Md€ d'amélioration du déficit public par rapport au solde budgétaire).

En particulier, les retraitements sur les charges d'intérêts (prise en compte de la charge d'indexation, des primes et décotes, etc.) ont représenté en 2014 de l'ordre de 5,9 Md€ d'amélioration du solde de l'État en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

Par ailleurs, les dividendes versés sous forme de titre améliorent patrimonieusement la situation de l'État alors qu'ils ne donnent pas lieu à un encaissement qui améliore le solde budgétaire de l'État (1,7 Md€, correspondant essentiellement au dividende d'EDF versé sous forme de titre).

¹⁹⁰ Ces opérations sont appelées « opérations financières » en comptabilité nationale.

Dans le sens contraire, les remises de dette (pour - 0,4 Md€) et les dépenses de certains fonds hors PIA (pour - 0,4 Md€) dégradent la situation patrimoniale de l'État.

Annexe n° 4 : détail du programme d'économies de 50 Md€

Le plan d'économies de 50 Md€ comprend de nombreuses économies portant sur l'ensemble des administrations publiques, et en particulier sur les autres organismes de sécurité sociale et les administrations publiques centrales. En ce qui concerne ces dernières, si les documents transmis par le Gouvernement détaillent l'intitulé des mesures, celles-ci ne sont pas évaluées. La Cour a donc évalué chacune de ces mesures.

Tableau n° 28 : détail des économies de l'ensemble des administrations publiques

Catégorie d'APU	Mesure	2015		2016		2017		Total	
		Gouv.	Cour	Gouv.	Cour	Gouv.	Cour	Gouv.	Cour
APUC (État + ODAC) (A)	État : Baisse des crédits des ministères, abaissement de la norme en valeur	7,4	3,3	3,8	3,3	-1,3	-1,6	9,9	5,0
	PIA : Ralentissement des dépenses PIA par rapport à la trajectoire initialement prévue	1,0	0	0,8	0	0,8	0	2,6	0
	Sous total APUC	8,4	3,3	4,6	3,3	- 0,5	- 1,6	12,5	5,0
APUL (B)	APUL : Accroissement de l'effort en dépense des collectivités territoriales sous l'effet des baisses des dotations de l'État	3,5	3,5	3,4	3,3	2,8	2,6	9,7	9,4
ASSO (C)	Ondam	3,2	3,0	3,4	3,0	2,7	2,0	9,3	8,6
	Unédic : mesures sur les droits rechargeables et le cumul salaire-allocation	0,4	0,4	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2	0,1	0,1
	Nouvelle convention Unédic	0	0	0	0	1,6	0,1	1,6	0,1
	Autres ASSO	2,6	1,6	1,2	0,5	3,5	2,2	7,3	4,3
	Sous total ASSO	6,2	5,0	4,5	3,4	7,6	4,1	18,3	12,5
TOTAL (A+B+C)		18,1	11,8	12,4	10,0	10,0	5,1	40,5	26,9

Source : Cour des comptes à partir du rapport de la France sur la mise en œuvre des actions suivies d'effet, de décembre 2016

Tableau n° 29 : autres économies dans les administrations de sécurité sociale

Mesure	2015	2016	2017	Commentaire
Accord national interprofessionnel Agirc-Arrco sur les complémentaires de retraite		0,1	1,0	Chiffrage à partir des informations publiées l'Agirc-Arrco, corrigées de l'inflation.
Sous-indexation 2015 des pensions Agirc-Arrco	0			Aucune économie acquise en raison de l'inflation nulle en 2015
Décalage de la revalorisation des pensions d'avril à octobre, et mesure cumul emploi-retraite	0,1	0	0,6	Aucune économie sur le décalage tant que l'inflation reste nulle
Non revalorisation des prestations sociales indexées (dont pensions de retraite) avant octobre 2015	0	0	0	Aucune économie acquise en raison de l'inflation nulle
Étalement de la montée en charge de la réforme de la dépendance	0	0	0	L'étalement d'une montée en charge d'une mesure décidée par le Gouvernement ne correspond pas à une vraie économie.
Mesures d'économies sur la politique familiale (prime de naissance, congé parental, modulation des allocations...)	0,8	0,4	0	Chiffrage à partir des évaluations préalables des différents projets de loi.
Réforme du capital décès	0,2			Chiffrage à partir de l'évaluation préalable du PLFSS pour 2015.
Mesures en gestion (ralentissement des dépenses de gestion des organismes de protection sociale et des fonds d'action sanitaire et sociale, et mesures de lutte contre la fraude aux prestations sociales)	0,5	0	0,3	Pour 2015 : écart entre les dépenses de gestion 2015 et ce que la CCSS de juin 2014 prévoyait. Il y a une vraie difficulté à évaluer les économies de gestion administrative en dehors de mesures clairement identifiées et quantifiables. Par ailleurs, il n'y a pas d'inflexion significative des dépenses de fonctionnement des régimes en 2016. L'inflexion de ces dépenses inscrites en PLFSS.
Harmonisation des modalités de revalorisation		0	0,3	Chiffrage à partir des évaluations préalables des différents projets de loi, corrigés de l'inflation.
TOTAL	1,6	0,5	2,2	
Estimation du Gouvernement	2,6	1,2	3,5	

Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : définition et mesure du solde et de l'effort structurels

La croissance du PIB est par nature fluctuante et, pour apprécier correctement la situation et les perspectives des finances publiques, il faut neutraliser l'impact de ces variations conjoncturelles du PIB sur le solde des administrations publiques et estimer ainsi un solde structurel.

Ce **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l'absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle¹⁹¹ ;
- estimation de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation des pertes de recettes associées à cet écart entre les PIB effectif et potentiel, en supposant que les recettes publiques totales évoluent comme le PIB (hypothèse d'élasticité égale à 1), ainsi que des prestations sociales supplémentaires induites par cet écart ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde public, aussi appelée « solde conjoncturel », qui résulte de ces pertes de recettes et de ces prestations sociales supplémentaires ;
- le « solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture » est égal à la différence entre le solde effectif et ce solde conjoncturel ;
- le solde structurel est enfin égal au solde corrigé des variations cycliques après prise en compte des mesures exceptionnelles et temporaires.

L'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes, si elle est vérifiée en moyenne sur le long terme, n'est pas exacte pour chaque année et les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques¹⁹². En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de l'élasticité des recettes. La notion d'effort structurel évite d'avoir à formuler une hypothèse sur cette élasticité.

¹⁹¹ Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique. Cette croissance est également parfois appelée « tendancielle ».

¹⁹² Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, et différentes de 1, sont parfois utilisées pour estimer le solde structurel, mais le calcul n'est pas significativement plus fiable.

L'**effort structurel** mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 56,3 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 56,3 %).

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire.

Un **solde structurel et un effort structurel primaires** peuvent être calculés en déduisant les charges d'intérêts des dépenses publiques.

Annexe n° 6 : facteurs explicatifs de l'investissement local

L'investissement public local a diminué de 3,3 % en 2016 après une baisse de 9,7 % en 2015 et de 9,4 % en 2014. Cette diminution est sans précédent depuis plus de 30 ans. Cette annexe vise à mieux apprécier l'origine de cette diminution.

Pour ce faire, une modélisation statistique (économétrique¹⁹³) peut être utilisée. Cette méthode permet de prendre en compte en même temps tous les facteurs potentiellement explicatifs des variations de l'investissement. Elle permet ainsi de quantifier leur impact moyen en 2016 au regard de leurs effets passés. Il apparaît alors que les facteurs explicatifs de l'investissement ainsi mis en exergue n'expliquent pas la baisse de 2016 : il subsiste une « part inexpliquée » de l'ordre d'1,5 Md€ qui peut correspondre à des facteurs spécifiques à 2016, comme la diminution des dotations de l'État et leur anticipation pour les prochaines années.

¹⁹³ L'équation (modèle à correction d'erreur) estimée statistiquement est la suivante :

$$\begin{aligned} \Delta \log(Inv_t) = & -1,14_{(0,16)} - 0,051_{(0,008)}AN1 - 0,032_{(0,007)}AN2 \\ & + 0,050_{(0,007)}AN6 \\ & + 0,35_{(0,15)}\Delta \log(Inv_{t-1}) + 1,13_{(0,52)}\Delta \log(PIB_{t-1}) \\ & + 0,28_{0,18}\Delta \log(B8_{t-1}/PIB_{t-1}) - 0,29_{(0,10)}[\log(Inv_{t-1}) \\ & - \log(PIB_{t-1})] \end{aligned}$$

Avec :

AN1 : Indicatrice avec 1 sur les premières années des cycles, et 0 ailleurs,

AN2 : Indicatrice avec 1 sur les deuxièmes années des cycles, et 0 ailleurs,

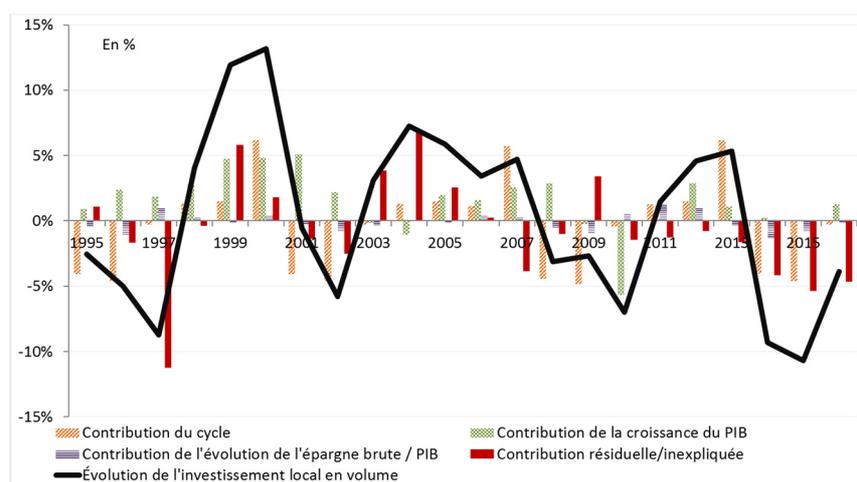
AN6 : Indicatrice avec 1 sur les dernières années des cycles, et 0 ailleurs,

Inv = investissement (FBCF) en volume des APUL (déflateur de prix de la FBCF des APU), hors décentralisation (données du jaune « concours financiers aux collectivités locales »),

$\log(B8_{t-1}/PIB_{t-1})$ = logarithme de l'épargne brute des administrations publiques locales (APUL) rapportée au PIB,

Estimation sur la période 1980 – 2014 ; $R^2 = 73\%$; les écarts types des coefficients, représentant le degré de fiabilité du coefficient estimé, sont placés entre parenthèse sous les coefficients ; \log = logarithme népérien.

Graphique n° 24 : facteurs d'évolution de l'investissement public local



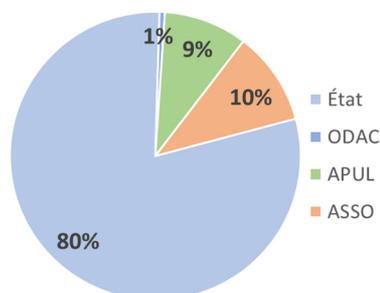
Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee et du jaune relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Note de lecture : la courbe en noir représente l'évolution observée de l'investissement des administrations publiques ; les barres représentent la part de cette évolution qui peut être expliquée par chacun des facteurs qui sont estimés avoir joué sur cette évolution au cours des 35 dernières années ; en 2016, le jeu habituel du cycle électoral (à hauteur d'environ - 0,3 point) et l'évolution de l'épargne brute (à hauteur d'environ - 0,2 point) auraient ainsi pesé sur l'investissement, mais auraient été plus que compensés par le redressement de la croissance du PIB (1,2 point). Les autres facteurs non pris en compte dans l'estimation (dont la baisse des dotations de fonctionnement, une évolution trop récente pour que son impact puisse être évalué directement) ayant pesé pour près de 5 point.

Annexe n° 7 : impact d'une hausse des taux d'intérêt sur la charge d'intérêts des administrations publiques

La dette des administrations publiques est principalement portée par l'État (80 %) et de manière plus modeste par les administrations de sécurité sociale (ASSO : 10 %), les administrations publiques locales (APUL : 9 %) et les organismes divers d'administration centrale (ODAC : 1 %), comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 25 : répartition de la dette publique à fin 2016



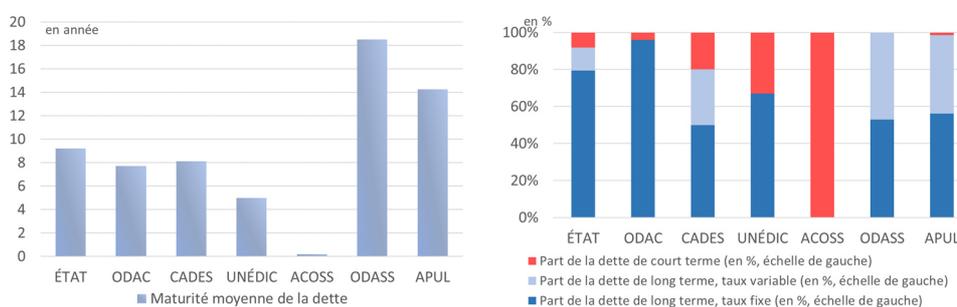
Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee

La structure de la dette est différente selon les organismes qui la portent (cf. graphiques ci-après) : la plupart des organismes portent de la dette à long terme, généralement composée de titres à taux fixe, mais les collectivités territoriales et les hôpitaux (constituants principaux des organismes divers d'administration de sécurité sociale, ou ODASS) se sont endettés pour une part importante (d'un peu plus de 40 %) à taux variable.

Dans le cadre de l'estimation de l'impact d'une hausse des taux sur les charges d'intérêt, en l'absence d'informations plus précises disponibles sur les modalités d'indexation de ces titres, il est fait l'hypothèse que la dette à taux variable est indexée sur les taux d'intérêt à court terme (hormis pour la dette de l'État dont les titres à taux variables sont indexés sur l'inflation). En pratique, une partie des titres de dette à taux variable sont indexés sur d'autres indices que les taux d'intérêt à court terme (comme ont pu l'être par exemple les « emprunts toxiques » de certaines collectivités territoriales). Cette hypothèse conduit donc probablement à surestimer légèrement l'effet d'une hausse des taux sur les premières années.

En l'absence de détail précis sur les échéanciers de remboursement des organismes cités (en dehors de l'État), il est fait l'hypothèse que la répartition de la dette par échéance est uniforme sur une période comprise entre un an et deux fois la maturité moyenne de la dette.

Graphique n° 26 : maturité moyenne de la dette et part dans la dette de la dette à court terme, de la dette de long terme à taux variable et à taux fixe, par type d'administration



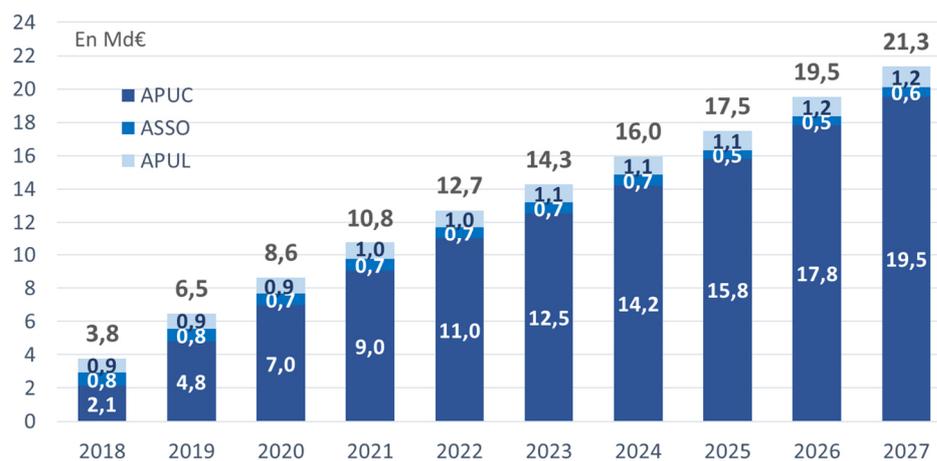
Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee (répartition court terme / long terme), des documents financiers présentés par l'État, la CADES, l'ACOSS, l'Unédic, de l'observatoire finances actives 2016, du rapport Cour des Comptes de 2014 sur la dette des établissements publics de santé et extrapolation à partir des données de la Caisse Nationale des Autoroutes pour la maturité moyenne de la dette de long terme des ODAC.

Enfin, les hypothèses de déficit des administrations publiques correspondent à celles du Programme de stabilité et ces déficits sont stabilisés ensuite en proportion du PIB¹⁹⁴.

Au total et sous ces hypothèses, une hausse uniforme d'un point des taux d'intérêt à court et à long terme (100 points de base) conduit à accroître la charge d'intérêts de près de 4,0 Md€ au terme de la première année et de 21 Md€ après dix ans. L'État portant la plus grande partie de la dette publique, c'est donc sur lui que se concentre l'effet de cette hausse des taux. Réciproquement, la charge d'intérêts supplémentaire des APUL et des ASSO est plus marginale, de près de 2 Md€ pour ces deux sous-secteurs cumulés contre plus de 19 Md€ pour l'État.

¹⁹⁴ Le PIB pris en compte correspond à celui du Programme de stabilité prolongé par les estimations de la Commission européenne. Ces hypothèses diffèrent de la variante présentée dans le Programme de stabilité d'avril 2017 et, corrigé de l'effet des déficits, les résultats sont globalement cohérents.

Graphique n° 27 : impact d'une hausse uniforme d'un point (100 points de base) des taux d'intérêt (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee des graphiques précédents et du Programme de stabilité

Annexe n° 8 : analyse des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances

La Cour a procédé à une analyse mission par mission des principaux risques portant sur les dépenses de l'État. Les résultats de cette analyse sont présentés dans cette annexe et la synthèse de ces résultats est présentée dans le tableau n° 10 dans le corps du rapport et dans le tableau détaillé en fin de cette annexe.

Comme les années précédentes, quelques missions concentrent les risques budgétaires les plus importants¹⁹⁵. L'évaluation des risques sur chacune des missions est effectuée par rapport au montant fixé en LFI 2017.

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)

Cette mission devrait connaître d'importants dépassements, dus à des sous-budgétisations initiales et à la matérialisation de dépenses nouvelles qui n'étaient pas prévisibles.

Les dépassements les plus importants devraient provenir des refus d'apurement communautaire : 0,4 Md€ n'avaient pas été budgétés en LFI 2017, en dépit des recommandations de la Cour, et 0,4 Md€ supplémentaires sont apparus depuis le début de l'année 2017.

L'indemnisation des conséquences de la grippe aviaire laisse attendre un dépassement de 0,2 Md€. L'exonération de cotisations sociales pour les travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TO-DE) pourrait quant à elle induire un dépassement de 0,2 Md€¹⁹⁶.

D'autres sources de dépassement sont liés à des reports de charges. Cela concerne les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) à hauteur de 0,2 Md€, les dispositifs d'intervention de France-

¹⁹⁵ Les missions pour lesquelles les risques présentent un faible enjeu budgétaire, pour lesquelles des informations fiables font défaut à ce stade et pour lesquelles des annulations de crédits sont possibles ne sont pas présentées.

¹⁹⁶ Pour moitié du fait d'une sous-budgétisation et pour l'autre moitié du fait d'un report de charges.

Agrimer (0,1 Md€) ou encore les mesures MAEC/Agriculture biologique (0,1 Md€)¹⁹⁷.

Enfin, de nouveaux aléas supplémentaires très significatifs pourraient intervenir d'ici la fin de l'exercice, sans que l'on puisse à ce stade les inclure dans nos calculs. Cela pourrait concerner la sécheresse, le gel d'avril, mais également de nouveaux apurements communautaires ou encore de nouvelles crises sectorielles.

Au total, les risques identifiés pour cette mission induiraient un dépassement important compris entre 1,5 et 1,7 Md€.

Mission Travail et emploi

Les risques de dépassement pour cette mission sont principalement liés à une sous-budgétisation initiale de trois mesures clés du plan d'urgence pour l'emploi : les contrats aidés (au moins 0,3 Md€ si seuls les renouvellements de 15 000 contrats aidés sont pris en compte et 0,3 Md€ supplémentaires en cas de maintien du nombre de contrats aidés à l'horizon de la fin de l'année), le plan formation (0,4 Md€, auxquels s'ajoutent 0,1 Md€ pour la rémunération de fin de formation) et la prime à l'embauche (0,2 Md€).

En outre, l'AFPA avait bénéficié pour certains de ses emprunts d'une garantie de l'État qui court jusqu'en août 2017. L'appel de cette garantie pourrait entraîner un dépassement de 0,1 Md€ supplémentaires. Cette hypothèse n'est toutefois pas retenue dans le cadre de cette analyse.

Au total les risques de dépassements sont importants et pourraient se situer dans une fourchette comprise entre 0,9 et 1,2 Md€, principalement en fonction des arbitrages retenus sur le volume de contrats aidés sur le second semestre.

Mission Défense

Pour cette mission, le dépassement net des économies et moindres dépenses devrait atteindre entre 0,7 et 0,9 Md€. Ce chiffre prend en compte les dépassements liés aux opérations extérieures (0,5 à 0,7 Md€), les

¹⁹⁷ Ce dernier dispositif et le dispositif des indemnités compensatoires de handicaps naturels pourraient faire l'objet de reports de charge de 2017 à 2018.

missions intérieures (0,2 Md€) et les mesures catégorielles non budgétées (un peu moins de 0,1 Md€).

Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

La progression dynamique du nombre des bénéficiaires de certaines allocations fait courir des risques de dépassement du budget de cette mission. Ainsi, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) souffre d'une sous-budgétisation récurrente, atteignant 0,3 Md€ en 2017. De même, la prime d'activité a vraisemblablement fait l'objet d'une sous-budgétisation de l'ordre de 0,4 Md€.

Au-delà des risques déjà pris en compte, l'incertitude à ce stade de l'année portant sur l'accroissement supplémentaire du taux de recours sur cette même prime d'activité représente environ 0,3 Md€.

Au total, un risque de dépassement compris entre 0,6 et 0,8 Md€ serait à prévoir pour cette mission.

Mission Enseignement scolaire

Les crédits de cette mission sont essentiellement des dépenses correspondant à la masse salariale enseignante. Celle-ci a été sous-budgétée en 2017, au titre du GVT et de divers autres sous-estimations de crédits, pour un montant de l'ordre de 0,2 Md€. Le coût de la transformation de contrats aidés en contrats d'accompagnement des enfants en situation de handicap (pour 6 500 AESH en 2016 et en 2017) n'a pas non plus donné lieu à des ouvertures de crédits en LFI 2017, soit si l'intégralité du plan est réalisée, une charge supplémentaire maximale de 0,2 Md€. Enfin des dépassements dus aux bourses scolaires ou à la prise en charge par les établissements scolaires des assistants d'éducation (AED) sont à attendre, soit 0,1 Md€. En escomptant des économies, notamment sur les crédits du CAS *Pensions*, d'environ 0,15 Md€, un dépassement total et net par rapport à la LFI pourrait se situer entre 0,3 et 0,4 Md€.

Mission Immigration, asile et intégration

L'allocation pour demandeur d'asile est affectée d'une sous-budgétisation estimée à au moins 0,15 Md€. De plus, les arrivées, notamment en provenance de la frontière italienne, pourraient continuer de s'accroître, ce qui pèserait sur le budget de cette mission à hauteur de

0,1 Md€. Au total, le dépassement devrait être compris entre 0,2 et 0,3 Md€.

Par ailleurs, à la suite d'un arrêt du Conseil d'État¹⁹⁸, le niveau du supplément pour les bénéficiaires non hébergés a été relevé sans que cela ne soit pris en compte dans la budgétisation initiale de la LFI 2017.

Mission Égalité des territoires et logement

Comme lors des années précédentes, les programmes d'aide personnalisée au logement (APL) et d'hébergement d'urgence ont été sous-budgétisés dans la LFI 2017, chacun à hauteur de 0,1 Md€. La sous-budgétisation des APL est liée à l'absence de mise en œuvre des mesures d'économies décidées dans la LFI 2017, mais est minorée par la surbudgétisation d'une mesure de périmètre intervenue en 2016. Au total, le dépassement serait compris entre 0,1 et 0,3 Md€ pour cette mission.

Mission Écologie, développement et mobilité durables

Certains dispositifs de cette mission semblent sous-budgétisés. Ainsi, la « compensation fret » à SNCF Réseau, l'extension d'exonérations de cotisations sociales des marins ou encore la mesure de remboursement des cotisations sociales à la société Brittany Ferries pourraient en tout dépasser de 0,1 Md€ les budgets initialement alloués.

Il existe également des aléas potentiels supplémentaires sur des mesures nouvelles dont l'incidence était imparfaitement connue au stade de la budgétisation. La compensation accordée aux régions concernées par l'ouverture des lignes à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique (SEA) et Bretagne Pays de la Loire (BPL) peut également engendrer des coûts supplémentaires.

Enfin, certains risques pèsent sur l'indemnisation éventuelle de certains contrats d'équipement, ce qui conduirait toute chose égale par ailleurs à constater des dépassements en dépenses par rapport à la LFI. Cela concerne notamment certains contrats de PPP (centres d'exploitation et d'intervention routiers, « écotaxe » poids lourds et conséquences du retard du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

¹⁹⁸ Cf. notamment décision n° 394813 du 23 décembre 2016.

Hors, ces derniers éléments, le dépassement budgétaire total pour cette mission serait compris entre 0,0 et 0,2 Md€.

Mission Engagements financiers de l'État (hors dette)

Le principal risque de cette mission concerne la majoration de rentes, pour un montant estimé à 0,1 Md€. Cette dépense n'avait pas été effectuée sur l'exercice 2016 et constituait un report de charge qu'il convient d'apurer en 2017.

Mission Outre-Mer

Un dépassement au titre des compensations des exonérations de charges patronales du programme 138 – *Emploi outre-mer* est vraisemblable à hauteur de 0,03 à 0,05 Md€. Par ailleurs, l'accord de Guyane du 21 avril 2017 (Protocole « Pou Lagwiyann dékolé ») devrait coûter au plus 0,2 Md€ en 2017, mais sa mise en place devrait prendre plus de temps que prévu initialement. Au total, le dépassement prévisionnel sur la mission serait de l'ordre de 0,1 Md€.

Mission Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)

Le principal risque de dépassement de cette mission concerne les élections présidentielle et législatives, le coût de la diffusion du matériel de campagne ayant été sous-estimé à hauteur de 0,05 Md€. Le coût des contentieux pourrait induire un nouveau dépassement de 0,05 Md€. Au total, le dépassement pour cette mission serait compris entre 0,05 et 0,1 Md€.

Mission Aide publique au développement

Le risque principal de cette mission concerne la prise en charge de la dette de la Somalie, correspondant à un report de charge de 2016 vers 2017. D'autres dispositifs aux coûts incertains pourraient venir amplifier ce risque, entraînant alors un dépassement total à hauteur de 0,05 Md€ pour cette mission.

Mission Sport, jeunesse et vie associative

La cible de 150 000 jeunes enrôlés pour un service civique ne pourra vraisemblablement pas être atteinte par l'Agence du service civique (ASC).

Un objectif à 135 000 jeunes paraît plus atteignable et induirait donc un dépassement moins important (0,05 Md€).

Ainsi, le dépassement total pour cette mission serait compris entre 0,0 et 0,1 Md€.

Mission Recherche et enseignement supérieur (MIREs)

Le principal risque de cette mission concerne le montant des contributions françaises aux organismes scientifiques internationaux (et en particulier à l'Agence spatiale européenne, ESA). Ainsi, un dépassement de 0,13 Md€ par rapport à la LFI, sous-budgétée à ce titre, est à prévoir.

Un risque de dérapage subsiste également concernant les aides au mérite attribuées aux étudiants ayant obtenu une mention « très bien » à la dernière session du baccalauréat. Le montant de ces aides semble en effet légèrement sous-budgétisé au vu de l'augmentation des effectifs d'étudiants.

Au total, grâce à des économies sur d'autres programmes évaluées forfaitairement à hauteur de 0,05 Md€, les surcroûts de dépenses ne devraient pas conduire à un dépassement de plus de 0,1 Md€ sur l'ensemble de cette mission.

Mission Santé

Peu de risques de dépassements budgétaires pèsent sur cette mission, hormis la sous-budgétisation de l'aide médicale d'État pesant pour environ 0,05 Md€. Le dépassement total pour la mission devrait donc être compris entre 0,0 et 0,1 Md€.

Mission Sécurités

Quelques incertitudes pèsent sur le financement de mesures générales (protocole PPCR et relèvement du point d'indice) et catégorielles (protocoles d'avril 2016 dans la police et la gendarmerie nationales) adoptées en 2015 et en 2016. Cela pourrait induire un dépassement contenu entre 0,0 et 0,1 Md€ pour cette mission.

Annexe n° 9 : tableau récapitulatif des principaux écarts par rapport à la LFI 2017 par mission (en Md€)

Missions	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse moyenne	Commentaires*
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)	1,5	1,7	1,6	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-budgétisations : refus d'apurement communautaires (0,4 Md€), influenza aviaire (0,2 Md€) ; - Reports de charges : exonérations de charge TO-DE (0,2 Md€), dispositifs d'interventions de France-Agrimer (0,1 Md€), mesures MAEC/Agriculture biologique (0,1 Md€) et Indemnités compensatoires de handicaps naturels, ou ICHN (0,2 Md€) ; - Aléas : apurements communautaires apparus depuis le début de l'année 2017 (0,4), influenza aviaire et autres crises, comme celle du secteur laitier (0,1 Md€) ; - De nouveaux aléas supplémentaires peuvent intervenir d'ici la fin de l'exercice (impact de la sécheresse, du gel d'avril, nouveaux apurements communautaires,...)
Travail et emploi	0,9	1,2	1,05	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-budgétisations : plan formation (0,4 Md€, lié notamment à l'absence de fonds de concours de la part des OPCA / FPSPP), contrats aidés (0,3 Md€, avec un nombre total de contrats aidés en cours en diminution ou 0,3 Md€ supplémentaires en stabilisant sur la fin de l'année le nombre de contrat aidé), prime à l'embauche (0,2 Md€), rémunération de fin de formation, ou R2F (0,1 Md€) ; - Risque en mesures nouvelles : la stabilisation du stock de contrats aidés supposerait d'augmenter les crédits de 0,3 Md€ sur l'ensemble de l'année ; - Économies possibles sur la mission, jusqu'à 0,3 Md€ - Aléas non pris en compte : financement de l'AFPA (0,1 Md€).
Défense	0,7	0,9	0,8	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-budgétisations : OPEX (0,4 Md€), MISSINT (0,2 Md€) et mesures catégorielles non budgétées (0,1 Md€) ; - Les reports de crédits de 2016 vers 2017 ne sont pas pris en compte.
Solidarité, insertion, égalité des chances	0,6	0,8	0,7	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-budgétisations : Allocation adulte handicapé, ou AAH (0,3 Md€), prime d'activité (0,4 Md€) ; - Risque supplémentaire non pris en compte d'un accroissement du taux de recours sur la prime d'activité (0,3 Md€). Dans le sens contraire, la mission a dégagé des économies (0,1 à 0,2 Md€) ces dernières années.
Enseignement scolaire	0,3	0,4	0,35	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-budgétisations : Accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) non pris en compte, dépassement moyen du glissement vieillesse technicité, ou GVT, sur les dernières années et, plus marginalement, sur le fonds de soutien aux rythmes scolaires, ou FSDAP (0,3 à 0,4 Md€ au total).
Immigration, asile et intégration	0,2	0,30	0,25	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-budgétisations : allocation pour demandeur d'asile (0,15 Md€) ; - Aléa de gestion : accroissement du nombre de bénéficiaires (0,1 Md€) ; - Aléa non pris en compte : relèvement du niveau du supplément pour les bénéficiaires non hébergés (suite à décision contentieuse).
Égalité des territoires et logement	0,1	0,3	0,2	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-budgétisations : hébergement d'urgence (0,1 Md€), aides personnalisées au logement, ou APL (0,1 Md€), minorée par la

				subbudgétisation de la mesure de périmètre, la sous-budgétisation des APL est liée à l'absence de mise en œuvre de mesures d'économies décidées pour la LFI 2017.
Écologie, développement et mobilité durables	0,0	0,2	0,1	- Sous-budgétisations : divers dispositifs (compensation fret à SNCF Réseau, extensions d'exonérations de charges de marins, mesure de remboursement de charges sociales à Brittany Ferries, pour un total de 0,1 Md€) ; - Aléas potentiels supplémentaires (non pris en compte) de plusieurs centaines de M€ sur l'exécution lié à la généralisation du chèque énergie ; - Risques supplémentaires (non pris en compte) sur l'indemnisation éventuelles de certains contrats (PPP centres d'exploitation et d'intervention routiers, écotaxe poids lourds, Notre-Dame-des-Landes, etc.)
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,1	0,1	0,1	- Reports de charges : majoration de rentes (0,1 Md€).
Outre-Mer + plan Guyane	0,05	0,15	0,1	- Sous-budgétisations : compensations des exonérations de charges patronales (0,05 Md€) ; - Dépense nouvelle : plan Guyane (0,25 Md€ sur plusieurs missions).
Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)	0,05	0,1	0,1	- Sous-budgétisations : divers contentieux (0,05 Md€) et élections présidentielle et législatives (0,05 Md€).
Aide publique au développement	0,05	0,05	0,05	- Reports de charges : traitement de la dette de la Somalie et quelques autres dispositifs (0,05 Md€).
Jeunesse et sport	0	0,1	0,05	- Sous-budgétisations : service civique (au moins 0,05 Md€)
Recherche et enseignement supérieur	0	0,1	0,05	- Sous-budgétisations et reports de charges : des contributions aux organismes scientifiques internationaux (0,1 Md€) ; - Économies sur les autres programmes (- 0,05 Md€).
Santé	0	0,1	0,05	- Sous-budgétisations : aide médicale d'Etat (0,05 Md€).
Sécurités	0	0,1	0,05	- Sous-budgétisations : mesures catégorielles non prises en compte en LFI (0,0 à 0,1 Md€).
TOTAL	4,6	6,8	5,7	
Prélèvement sur recettes (PSR) en faveur de Union européenne	- 0,7	- 1,3	- 1,0	- Économie de constatation : révisions des hypothèses de LFI.
Prélèvement sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales	- 0,1	0,3	0,1	- Aléa de gestion
TOTAL y compris PSR	3,8	5,6	4,7	

Source : Cour des comptes

* pour mémoire : certains dispositifs sont répertoriés dans plusieurs catégories distinctes : un même dispositif peut par exemple faire à la fois l'objet d'une sous-budgétisation et d'un report de charge de l'année précédente

Annexe n° 10 : risques de dépassement des crédits du titre 2 (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions

Des risques spécifiques existent sur la masse salariale (hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors fonds de concours, y compris budgets annexes). Ces risques sont intégrés dans la description des risques par mission présentés ci-dessus et ne doivent donc pas leur être ajoutés.

Ces dépenses ont été budgétées à hauteur de 85,9 Md€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2017. À périmètre constant de 2016, elles augmentent de 3,2 Md€, soit 4,0 % par rapport à la LFI pour 2016 (82,6 Md€).

Dans la construction du PLF pour 2017, la plus grande partie des facteurs de hausse des crédits de titre 2 de la LFI avait été prise en compte. Ainsi, le socle de la prévision du PLF 2017, et donc de la LFI 2017, prenait notamment en compte les mesures générales d'augmentation du point fonction publique décidées en cours d'année 2016. Par rapport à l'exécution 2016, l'accroissement des dépenses de personnel prévue dans la LFI était donc de 2,74 Md€ (soit 3,3 %).

Les informations fournies par la direction du budget montrent que cette augmentation de 2,74 Md€ de 2016 à 2017 tiendrait à :

- une augmentation de 0,56 Md€ du schéma d'emploi, liée essentiellement à l'extension en année pleine de l'accroissement des effectifs de l'éducation nationale et de la défense ;
- une augmentation du coût des mesures générales à hauteur de 0,67 M€, essentiellement liée à l'augmentation du point d'indice de la fonction publique et, de manière très marginale, au coût de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) ;
- une augmentation de 1,27 Md€ des mesures catégorielles, d'un montant inégalé depuis au moins 2008. Ces mesures catégorielles prennent en particulier en compte la réforme Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), ainsi que des mesures catégorielles spécifiques des missions *Sécurités*, *Enseignement scolaire*, etc. ;
- une hausse de 0,37 Md€ au titre du glissement vieillesse technicité (GVT) solde, qui se décompose à hauteur de 1,25 Md€ de GVT positif et - 0,89 Md€ de GVT négatif.
- une diminution de 0,13 Md€ au titre des autres mesures, et en particulier des indemnités versées aux militaires en opérations

extérieures et des heures supplémentaires au ministère de l'éducation nationale.

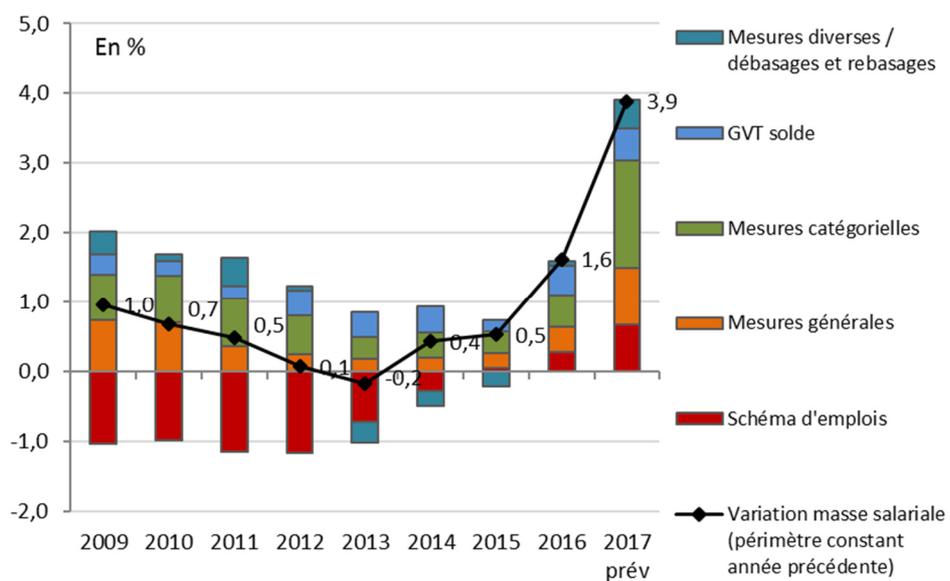
Par rapport à cette prévision, des facteurs d'ores et déjà identifiés vont dans le sens d'une croissance plus forte que prévu de la masse salariale.

Les dépassements récurrents de certains ministères, comme les ministères de la défense et de l'éducation nationale, devraient se matérialiser de nouveau. En particulier, les dépassements récurrents observés ces dernières années relatifs aux opérations extérieures (OPEX)¹⁹⁹ pourraient de nouveau être constatés en 2017 (0,2 Md€). De la même manière, les dépassements liés à la budgétisation du GVT du ministère de l'éducation nationale pourraient se reproduire en 2017, malgré la diminution observée sur les dernières années des écarts entre la budgétisation et l'exécution des dépenses de personnel de ce ministère.

Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunérations inscrits en LFI pouvant aller jusqu'à 0,5 Md€, essentiellement porté sur la mission *Défense* et la mission *Enseignement scolaire*. Avec ce dépassement de 0,6 %, l'augmentation de la masse salariale de l'État atteindrait en exécution le rythme, inégalé depuis au moins la mise en place de la LOLF, de + 3,9 % en 2017 par rapport à l'exécution 2016 (soit + 3,2 Md€).

¹⁹⁹ En revanche, à l'inverse des dernières années, les dysfonctionnements du système de paie *Louvois* ne devraient plus avoir d'impact significatif en 2017.

Graphique n° 28 : accroissement de la masse salariale de l'État sur la période 2009-2017 décomposé par facteur (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données de la direction du budget

Annexe n° 11 : glossaire des sigles

AAH :	Allocation aux adultes handicapés
AE :	Autorisation d'engagement
ACOSS :	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADS :	Adjoints de sécurité
AED :	Assistants d'éducation
AESH :	Accompagnement des enfants en situation de handicap
AFITF :	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFPA :	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFT :	Agence France Trésor
AGFF :	Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO
AGIRC :	Association générale des institutions de retraite des cadres
AGTE :	Administration générale et territoriale de l'État
ALD :	Affection de longue durée
ALF :	Allocation logement à caractère familial
AMECO :	Base de données macroéconomiques de la Commission européenne
ANR :	Agence nationale pour la recherche
AP-HP :	Assistance publique – Hôpitaux de Paris
APA :	Allocation personnalisée d'autonomie
APL :	Allocation personnalisée au logement
APU :	Administration publique
APUC :	Administration publique centrale
APUL :	Administration publique locale
ARAFER :	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
ARCEP :	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARRCO :	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ASC :	Agence du service civique
ASS :	Allocation de solidarité spécifique
ASSO :	Administrations de sécurité sociale
BCE :	Banque centrale européenne
BEI :	Banque européenne d'investissement
BIATSS :	Bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé
BTF :	Bons du trésor à taux fixe et à intérêt précompté

C3S :	Contribution sociale de solidarité des sociétés
CADES :	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAE :	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF :	Caisse d'allocations familiales
CAS :	Compte d'affectation spéciale
CCSS :	Commission des comptes de la sécurité sociale
CDC :	Caisse des dépôts et consignations
CDD :	Contrat à durée déterminée
CDI :	Contrat à durée indéterminée
CDP :	Caisse de la dette publique
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CFA :	Centre de formation des apprentis
CFP :	Cadre financier pluriannuel (de l'Union européenne)
CGI :	Commissariat général à l'investissement
Chorus :	Application informatique partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique
CICE :	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIE :	Contrat initiative emploi
CIF :	Congé individuel de formation (- CDD : des contrats à durée déterminée)
CMU-C :	Couverture maladie universelle - (part) complémentaire
CNAF :	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM :	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAVTS :	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNDS :	Centre national pour le développement du sport
CNEN :	Conseil national d'évaluation des normes
CNRACL :	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités territoriales
CNSA :	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COFOG :	<i>Classification of the Functions of Government</i> (classification des fonctions des administrations publiques)
COMUE :	Communautés d'universités et établissements
CP :	Crédit de paiement
CPAM :	Caisse primaire d'assurance maladie
CPB :	Bureau d'analyse de la politique économique (Pays-Bas)
CRDS :	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CRIS :	Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés
CSBM :	Consommation de soins et de biens médicaux
CSG :	Contribution sociale généralisée
CUI :	Contrat unique d'insertion

CVAE :	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCI :	Direction de la coopération internationale
DCSi :	Dépense courante de santé au sens international
DGF :	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP :	Direction générale des finances publiques
DMTO :	Droits de mutations à titre onéreux
DPE :	Procédure pour déficit public excessif
ECOFIN :	Conseil économique et financier
EDF :	Électricité de France
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
ETP :	Équivalent temps plein
ETPT :	Équivalent temps plein travaillé
FBCF :	Formation brute de capital fixe
FEAGA :	Fonds européen agricole de garantie
FEADER :	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNSA :	Fonds national de solidarités actives
FMI :	Fonds monétaire international
FPE :	Fonction publique d'État
FPH :	Fonction publique hospitalière
FPT :	Fonction publique territoriale
FRR :	Fonds de réserve des retraites
FSV :	Fonds de solidarité vieillesse
GAV :	Gendarmes adjoints volontaires
GHT :	Groupements hospitaliers de territoire
GIPA :	Garantie individuelle du pouvoir d'achat
GVT :	Glissement vieillesse technicité
HCFP :	Haut Conseil des finances publiques
HLM :	Habitations à loyer modéré
IBI :	Institution budgétaire indépendante
IGF :	Inspection générale des finances
ICHN :	Indemnités compensatoires de handicaps naturels
IGA :	Inspection générale de l'administration
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
Insee :	Institut national de la statistique et des études économiques
IPCH :	Indice des prix à la consommation harmonisé
IR (PP) :	Impôt sur le revenu (des personnes physiques)
IS :	Impôt sur les sociétés

ISAE :	Indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves
ISF :	Impôt de solidarité sur la fortune
LFI :	Loi de finances initiale
LFSS :	Loi de financement de la sécurité sociale
LFRSS :	Loi de financement rectificative de la sécurité sociale
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP :	Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques
LPM :	Loi de programmation militaire
LRU :	(Loi relative aux) libertés et responsabilités des universités
MAP :	Modernisation de l'action publique
MSA :	Mutualité sociale agricole
MES :	Mécanisme européen de stabilité
MIRES :	Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur
OAT :	Obligations assimilables du Trésor français
OATi :	Obligations assimilables du Trésor français indexées sur l'inflation française
OAT€i :	Obligations assimilables du Trésor français indexées sur l'inflation de la zone euro
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC :	Organismes divers d'administration centrale
ODAL :	Organismes divers d'administration locale
ODASS :	Organisme dépendant des assurances sociales
ODEDEL :	Objectif d'évolution de la dépense locale
OMT :	Objectif de moyen terme
ONDAM :	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
OPCA :	Organisme paritaire collecteur agréé
OPCVM :	Organismes de placement collectif en valeurs mobilières
OPEX :	Opérations extérieures
OPINT :	Opérations intérieures
PAJE :	Prestation d'accueil du jeune enfant
PEEC :	Participation des employeurs à l'effort de construction
PIA :	Programme d'investissements d'avenir
PIB :	Produit intérieur brut
PISA :	<i>Program for International Student Assessment</i>
PLAT :	Plan de lutte anti-terroriste
PLF :	Projet de loi de finances
PLR :	Projet de loi de règlement
PME :	Petite et moyenne entreprise

PPP :	Partenariat public privé
PTS :	Police technique et scientifique
PTZ (+) :	Prêt à taux zéro (renforcé)
PO :	Prélèvements obligatoires
PPCR :	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PSC :	Pacte de stabilité et de croissance
PSR :	Prélèvement sur recettes (-UE : au profit de l'Union européenne ; - CL : au profit des collectivités territoriales)
RESF :	Rapport économique, social et financier
RGPP :	Révision générale des politiques publiques
RMI :	Revenu minimum d'insertion
RMPP :	Rémunération moyenne des personnes en place
RSA :	Revenu de solidarité active
RSI :	Régime social des Indépendants
SAE :	Service des achats de l'État
SAELSI :	Service des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure
SGMAP :	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SMIC :	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF :	Société nationale de chemin de fer
SRPJ :	Services régionaux de police judiciaire
STDR :	Service traitement des déclarations rectificatives
TFPB :	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFUE :	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TICFE :	Taxe intérieure de consommation finale d'électricité
TICGN :	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel
TICPE :	Taxe Intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TO-DE :	Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi
TSCG :	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
Unédic :	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF :	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
ZSP :	Zones de sécurité prioritaire

Réponse des administrations concernées

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	253
--	-----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS**

Nous tenons à remercier la Cour pour ce rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2017 qui comprend cette année, en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, un rapport d'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre. Il y a là un travail de grande valeur qui rejoint notre appréciation de la situation et de ses enjeux pour l'avenir.

Le rapport expose clairement la situation d'ensemble des finances publiques à fin 2016, les impasses importantes actuellement identifiées sur 2017, ainsi que les contraintes fortes qui pèsent sur la construction des lois financières 2018 et plus généralement sur la trajectoire pluriannuelle de nos finances publiques.

Nous relevons par ailleurs les appréciations portées par la Cour sur le pilotage et la gouvernance de nos finances publiques. Ce constat appellera une réponse du gouvernement d'ici à la présentation du prochain projet de loi de programmation des finances publiques : dans ce cadre, nous examinerons avec attention les propositions de la Cour.
