

La situation et les perspectives des finances publiques

Juin 2013

 **Avertissement**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques adopté par la Cour des comptes qui, seul engage la juridiction.



Sommaire

Introduction	5
1 – La situation en 2012	7
2 – La situation et les perspectives en 2013 ..	11
3 – Les perspectives pour 2014 à 2017	16
4 – Les perspectives à long terme des régimes sociaux	21
5 – Les pistes d'économies	25
Annexes	36



Introduction

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

Le premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2012. La Cour examine les évolutions des dépenses, des recettes, du déficit et de la dette publics. Elle montre comment la France se situe par rapport aux autres pays européens. Elle présente plus précisément les comptes de l'État, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Le deuxième chapitre porte sur l'exercice 2013. La Cour analyse, au vu des informations disponibles le 24 juin, les risques entourant la réalisation des objectifs de recettes, de dépenses et de solde du programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques. En 2012, la Cour avait obtenu les prévisions internes des directions du ministère des finances sur l'exercice en cours. Elles ne lui ont pas été transmises cette année.

Le troisième chapitre porte sur les perspectives pour 2014 à 2017. Après avoir analysé l'articulation de la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012 et du programme de stabilité d'avril 2013, la Cour examine l'effort structurel, en recettes et en dépenses, qui est nécessaire pour ramener, avec une marge de sécurité suffisante, le déficit public au-dessous de 3,0 % du PIB en 2015. Elle présente aussi les programmes de consolidation budgétaire de quelques pays européens.

Cette année, elle décrit, dans un quatrième chapitre, les perspectives financières à long terme du régime général de sécurité sociale ainsi que de l'ensemble des régimes de retraite.

Dans un cinquième chapitre, elle présente, de façon plus complète et plus précise que les années précédentes, les pistes d'économies possibles qui résultent de ses travaux sur l'efficacité de la dépense publique afin d'éclairer les choix qui relèvent de la responsabilité du Gouvernement et du Parlement. Elles comprennent, d'une part, des mesures à effet immédiat touchant l'ensemble des administrations publiques et, d'autre part, des mesures plus structurelles et spécifiques à chacune des catégories d'administrations publiques. ■

1 La situation en 2012

Malgré un important effort structurel pour réduire le déficit public, celui-ci a seulement diminué de 0,5 point en 2012 pour s'établir à 4,8 % du PIB, soit 0,3 point de plus que prévu. En effet, la croissance de l'activité économique a été nulle et les dépenses publiques ont augmenté plus que prévu. Le déficit a été plus élevé que la moyenne des autres pays européens et trop important pour que la dette puisse être stabilisée.

Des déficits un peu plus élevés que prévu

Le déficit public a diminué en 2012 (4,8 % du PIB, contre 5,3 % en 2011), mais il a été un peu plus élevé que l'objectif du Gouvernement (4,5 %).

Bien qu'elle ait ralenti par rapport à la moyenne des années 2008-2011, la croissance des dépenses (1,0 % en volume et 0,9 % hors mesures exceptionnelles) a été plus forte que prévu (0,4 %), ce qui s'explique seulement pour moitié par les versements non anticipés effectués au profit de Dexia et de l'Union européenne en fin d'exercice. Si les normes de dépenses de l'État et de la

sécurité sociale ont été respectées, la croissance des dépenses les moins bien contrôlées par l'État, comme celles des collectivités territoriales, a été plus rapide qu'anticipée.

La progression des dépenses a aussi été trop forte pour contribuer à l'effort structurel de réduction du déficit. Cet effort a été très significatif (1,1 point de PIB), mais seulement du fait de l'importance des mesures de hausse des prélèvements obligatoires, prises pour certaines en cours d'année, dont le rendement s'est élevé à 22 Md€ en 2012.

Le déficit structurel a ainsi été ramené à 4,0 % du PIB, selon le Haut Conseil des finances publiques, soit 0,3 point de plus que prévu dans la loi de programmation 2012-2017 à méthode de calcul identique.

La situation en 2012

La décomposition du déficit public (% du PIB)

	2011	2012
Solde public	- 5,3	- 4,8
Composante conjoncturelle	- 0,3	- 0,8
Composante ponctuelle et temporaire	+ 0,1	0
Composante structurelle	- 5,1	- 4,0

Source : projet de loi de règlement pour 2012 et avis du Haut Conseil des finances publiques.

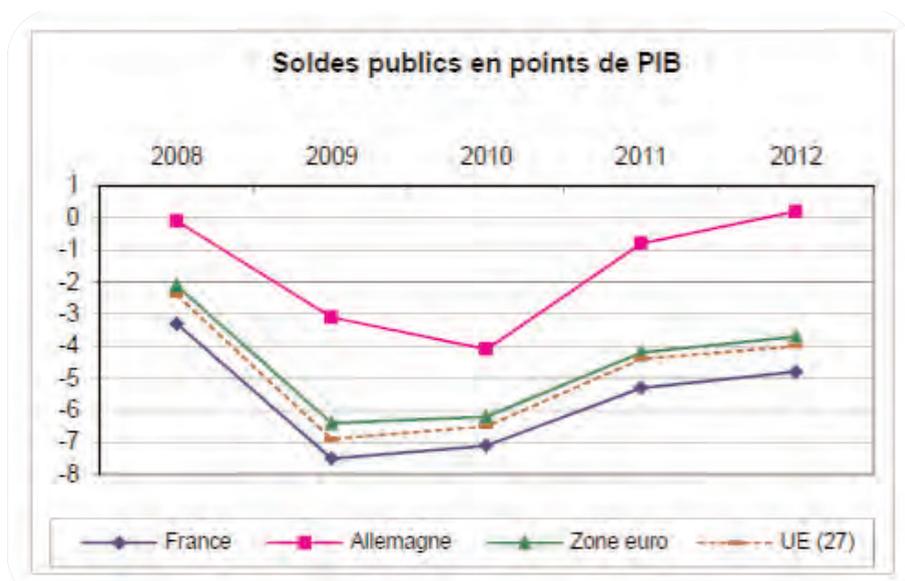
Cet effort structurel a été contre-carré par l'impact d'une croissance nulle de l'activité économique, qui a creusé la composante conjoncturelle du déficit de 0,5 point, si bien que le déficit public a diminué de seulement 0,5 point de PIB par rapport à celui de 2011 et est resté proche de 100 Md€.

Ce niveau de déficit reste très éloigné de celui qui aurait permis de stabiliser la dette publique, voisin de 1,3 % du PIB dans le contexte économique de 2012. La dette a donc poursuivi sa progression pour atteindre 90,2 % du PIB à la fin de l'année, après 85,8 % fin 2011. La charge d'intérêts des administrations publiques a néanmoins diminué de 0,8 % en 2012, du fait de conditions d'emprunt particulièrement favorables.

Une situation plus dégradée que dans les autres pays européens

La diminution du déficit public a été quasiment la même en France et, en moyenne, dans la zone euro et dans l'Union européenne où le déficit est resté, en 2012, à des niveaux (respectivement 3,7 et 4,0 % du PIB) inférieurs à celui de la France.

La situation en 2012



Source : Eurostat

La conjoncture économique a été encore plus dégradée qu'en France dans les autres pays européens, en moyenne, notamment ceux de la zone euro, mais l'amélioration du solde structurel y a été plus importante. Les autres pays ont, en moyenne, mieux maîtrisé l'évolution de leurs dépenses et moins augmenté les prélèvements. En 2012, le déficit structurel de la France (4,0 % du PIB) est resté supérieur à la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne (2,1 et 2,8 % selon la Commission européenne).

La hausse de l'endettement a été du même ordre de grandeur en France, dans la zone euro et dans l'Union européenne. La dette française est restée comprise, fin 2012, entre les moyennes de ces deux zones.

L'Allemagne s'est distinguée en étant le seul pays européen à enregistrer un excédent de ses comptes publics (0,2 % du PIB en 2012), après une amélioration de 1,0 point. Son solde structurel est aussi devenu excédentaire (0,3 % du PIB) et sa dette est inférieure de plus de 8 points de PIB à celle de la France fin 2012, alors qu'elle lui était égale fin 2010.

Des évolutions contrastées selon les catégories d'administrations publiques

Le déficit de l'État a un peu diminué en 2012⁽¹⁾. Si les recettes fiscales ont été stables à législation constante et ont même connu pour la TVA une légère diminution dont les explications sont encore partielles, elles ont été majorées par d'importantes mesures nouvelles. Les dépenses de l'État ont enregistré une légère baisse sur le champ de la norme en volume, ce qui est inédit, grâce notamment à une diminution de la charge d'intérêts, mais elles ont légèrement augmenté sur un périmètre plus large.

Les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté de 1,2 % en volume en comptabilité nationale. Une accélération des dépenses de fonctionnement, en particulier de la masse salariale, a

notamment été constatée. Malgré une croissance de leurs recettes fiscales nettement supérieure à celle du PIB, le total de leurs recettes, qui comprend les dotations de l'État stabilisées en valeur, a augmenté moins vite que le total de leurs dépenses. Leur déficit s'est donc accru en 2012 et leur endettement a augmenté. La situation financière des communes et des intercommunalités leur a permis de continuer à augmenter leurs investissements, contrairement aux régions et surtout aux départements.

La réduction du déficit des administrations sociales a marqué le pas en 2012. Les objectifs de dépenses de l'assurance maladie et des régimes obligatoires de base ont été respectés, mais les indemnités de chômage ont fortement augmenté et, malgré une croissance de la masse salariale plus forte que celle du PIB, les recettes ont souffert de la dégradation de la conjoncture.

(1) De 7,7 Md€ en comptabilité nationale et de 3,5 Md€ en comptabilité budgétaire.

2 La situation et les perspectives en 2013

Un risque non négligeable pèse sur les prévisions de recettes du programme de stabilité pour 2013. En revanche, sous réserve notamment de l'évolution des dépenses locales, les objectifs de croissance des dépenses publiques doivent pouvoir être respectés.

Des prévisions déjà révisées

Les prévisions de croissance économique et d'évolution des recettes et dépenses publiques pour 2013 sur lesquelles s'appuient la loi de finances initiale, la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de programmation des finances publiques ont été sensiblement révisées dans le programme de stabilité d'avril 2013. Ces révisions portent surtout sur les recettes.

Avec les prévisions du programme de stabilité, le déficit budgétaire serait de 68,3 Md€ en 2013, contre 62,3 Md€ en loi de finances initiale ; le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse serait de 17,3 Md€, contre 13,9 Md€ dans la loi de financement de la sécurité sociale. Le déficit des administrations publiques ressort à 3,7 % du PIB, contre 3,0 % dans la loi de programmation.

Un risque significatif sur les prévisions de recettes

Le premier risque porte sur les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité. Alors qu'il repose sur une croissance du PIB de 0,1 %, celle-ci sera vraisemblablement négative en 2013, ce qui se traduira par des recettes plus faibles que prévu. Si elle était, par exemple, de -0,1 % au lieu de +0,1 %, conformément aux prévisions de l'INSEE, la perte de recettes serait de l'ordre de 0,1 point de PIB par rapport au programme de stabilité.

Indépendamment de l'hypothèse de croissance du PIB, des risques supplémentaires pèsent sur l'évolution de certaines recettes publiques prévue dans le programme de stabilité dont le tableau suivant présente la synthèse. Les pertes de recettes pourraient représenter

La situation et les perspectives en 2013

jusqu'à 0,3 % du PIB. Il existe aussi des aléas sur le chiffrage des mesures nouvelles et sur le coût des contentieux fiscaux mais ils peuvent jouer dans les deux sens.

Les incertitudes sont encore grandes à la mi-juin sur le rendement de certains impôts, traditionnellement l'impôt sur

les sociétés mais aussi cette année la TVA. Les prévisions qui seront faites à partir de juillet par l'administration pourront reposer sur des informations plus précises permettant de mieux apprécier ce risque.

Les risques, hors révision de la croissance du PIB, pesant sur les recettes du programme de stabilité (Md€)

TVA	0 à 1,5
Impôt sur les sociétés	0 à 2,5
Total État	0 à 4
Taxes foncières et d'habitation	0 à 0,25
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	0 à 0,5
Recettes non fiscales des collectivités locales	0 à 0,15
Total administrations publiques locales (APUL)	0 à 0,9
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	0 à 0,1
Prélèvements au profit des administrations de sécurité sociale (ASSO)	0 à 1,0
Total administration publique (APU)	0 à 6

Source : Cour des comptes

La situation et les perspectives en 2013

Des normes de dépenses de l'État pouvant et devant être respectées

Le Gouvernement affiche un objectif de stabilité des dépenses de l'État sur le champ de la norme en valeur. Après prise en compte des

marges de sous-consommation des crédits disponibles, le risque de dépassement de l'objectif représente de 1,1 à 2,1 Md€ sur le budget général. Il tient pour partie à la masse salariale (environ 0,5 Md€).

Évaluation des risques sur les dépenses de l'État

en Md€	Risque estimé pour 2013	
	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Total budget général (1)	1,9	2,9
Marge liée à la sous-consommation des crédits disponibles (2)	- 0,8	- 0,8
Total budget général après prise en compte de la marge (1+2)	1,1	2,1
Risque prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne	0,8	2,6
Total sur norme "zéro valeur"	1,9	4,7

Source : Cour des comptes

La situation et les perspectives en 2013

La réserve de précaution, complétée par le gel supplémentaire de 2 Md€ de crédits en janvier 2013, devrait suffire pour couvrir ces risques si, comme l'an dernier, les crédits ne sont pas dégelés trop tôt.

Elle pourrait en revanche ne pas suffire si on ajoute à ce risque sur le budget général celui qui pèse sur le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (0,8 à 2,6 Md€). En effet, le risque total est alors de 1,9 à 4,7 Md€ sur le champ de la norme en valeur, alors que le montant des crédits annulés pourra difficilement atteindre, *a fortiori* dépasser, le niveau de 2012 (3,7 Md€).

En tout état de cause, il n'existe plus de marges pour financer des dépenses exceptionnelles imprévues.

Enfin, dans le champ de la norme en volume, des économies d'environ 0,7 Md€ sur la charge d'intérêts et 0,8 Md€ sur les pensions, par rapport à la loi de finances initiale, ont été intégrées dans le programme de stabilité. Elles seront probablement plus importantes (d'environ 0,5 Md€) sur les charges d'intérêts.

Sous réserve du montant du prélèvement européen, les dépenses de l'État en 2013 devraient donc être conformes aux objectifs du programme de stabilité, voire inférieures du fait de la baisse des charges d'intérêts.

Un objectif plausible de croissance des dépenses publiques

Dans le domaine social, le programme de stabilité a intégré les événements postérieurs à la loi de financement de la sécurité sociale, notamment une indexation des prestations sur une prévision d'inflation plus faible. Il a aussi revu à la hausse les prévisions d'indemnisation du chômage manifestement trop optimistes de la loi de programmation.

Une gestion stricte devrait permettre de dégager des économies sur les dépenses d'assurance maladie d'environ 0,5 Md€ par rapport à l'ONDAM 2013.

Ces économies sont de nature à compenser, pour partie, la sous-estimation des dépenses des administrations publiques locales, notamment de leurs investissements, dans le programme de stabilité. Les prévisions sont intrinsèquement très fragiles en ce domaine, mais les dépenses locales pourraient être plus élevées d'environ 1,0 Md€.

La prévision de croissance des dépenses publiques inscrite dans le programme de stabilité apparaît, au total, plausible, sous réserve des évolutions parfois fortes et imprévues des dépenses des collectivités territoriales et de certains organismes divers d'administration centrale.

La situation et les perspectives en 2013

Des objectifs de déficits risquant de ne pas être atteints malgré un effort structurel très important

Si les objectifs de dépenses du programme de stabilité peuvent sans doute être atteints, un risque de 0 à 0,3 point de PIB pèse sur les recettes, pour une croissance du PIB de 0,1 %, auquel il faut ajouter le risque résultant d'une évolution plus défavorable de la conjoncture. Le déficit public effectif risque donc d'être supérieur à l'objectif de 3,7 % du PIB en 2013.

La loi de programmation des finances publiques prévoit un déficit structurel égal à 1,6 % du PIB en 2013 et le programme de stabilité le situe à 2,0 %. Il risque d'être plus important pour, notamment, deux raisons : la révision à la hausse du PIB de 2011 opérée par l'INSEE après le dépôt du programme de stabilité qui conduit à relever la composante structurelle du déficit pour toutes les années à partir de 2011 ; les pertes probables de recettes en 2013 imputables à une élasticité plus faible que prévu. Il pourrait ainsi être compris entre 2,15 et 2,45 % du PIB.

En revanche, la baisse des recettes qui pourrait résulter d'une croissance du PIB inférieure à + 0,1 % n'aurait pas d'effet sur le solde structurel.

3 Les perspectives pour 2014 à 2017

Compte-tenu des révisions apportées à la trajectoire des finances publiques, la question se pose d'un ajustement de la loi de programmation. L'effort structurel prévu par le programme de stabilité pour 2014 et 2015 est nécessaire pour ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2015 avec une marge de sécurité suffisante et repose sur des économies très importantes. Les programmes d'ajustement budgétaires des autres pays européens peuvent donner des pistes de réforme.

Une trajectoire des finances publiques à clarifier

Les lois de programmation des finances publiques comportent des objectifs indicatifs dont la réalisation dépend de l'évolution de la conjoncture

économique, comme le déficit effectif, et des dispositions plus contraignantes, notamment la trajectoire de solde structurel.

Les perspectives pour 2014 à 2017

Le programme de stabilité et la loi de programmation

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit public effectif	LPFP	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
	PS	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Déficit structurel	LPFP	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0	0
	PS	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	+0,2	+0,5
Effort structurel	LPFP	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
	PS	1,3	1,9	1,0	0,6	0,5	0,3
Hausse des recettes	LPFP	1,1	1,6	-0,1	-0,2	0	-0,3
	PS	1,1	1,5	0,3	0	0	-0,2
Croissance des dépenses	LPFP	0,4	0,9	0,4	0,2	0,7	0,8
	PS	1,0	0,9	0,4	0,2	0,4	0,6

Source : loi de programmation de décembre 2012 (LPFP) et programme de stabilité d'avril 2013 (PS). Lecture : montants exprimés en % du PIB pour les déficits, la dette, l'effort structurel et la hausse des recettes ; en taux de croissance pour les dépenses.

Les objectifs de déficit effectif de la loi de programmation ont été décalés dans le temps dans le programme de stabilité et le seront de nouveau si le Conseil de l'Union européenne suit la proposition de la Commission concernant la trajectoire des finances publiques.

L'effort structurel prévu dans le programme de stabilité pour les années 2013 à 2015 est égal ou supérieur à celui qui est inscrit dans la loi de programmation et les objectifs de maîtrise de la croissance des dépenses sont aussi stricts pour 2014 et 2015.

Cependant, les objectifs de solde structurel de la loi de programmation, qui n'ont pas été respectés en 2012, risquent de ne pas l'être en 2013, au vu même du programme de stabilité, et leur respect en 2014 est loin d'être acquis.

La question se pose donc d'un ajustement de la loi de programmation afin d'intégrer les nouvelles orientations des finances publiques apparues au premier semestre 2013 et de disposer d'un cadre de référence plus pertinent pour les années à venir.

Les perspectives pour 2014 à 2017

L'effort structurel prévu par le programme de stabilité reste nécessaire

Le retour du déficit effectif à 2,9 % du PIB en 2014 dans le programme de stabilité repose sur des hypothèses de croissance du PIB et d'évolution des recettes publiques trop favorables.

La dégradation des perspectives de croissance justifie que le retour du déficit effectif sous le seuil de 3,0 % du PIB ait été reporté à 2014 dans le programme de stabilité et le soit désormais à 2015 si le Conseil de l'Union européenne suit la proposition de la Commission.

Si des hypothèses de croissance du PIB et des recettes plus prudentes que celles du programme de stabilité sont retenues, il apparaît que l'effort structurel prévu dans ce programme pour 2014 et 2015 (1,6 point de PIB en deux ans, soit l'équivalent de 32 Md€) est nécessaire pour ramener le déficit public à 3,0 % du PIB en 2015 avec une marge de sécurité suffisante. Le délai supplémentaire proposé par la Commission européenne n'autorise donc aucun relâchement de l'effort structurel de réduction du déficit.

La trajectoire des finances publiques dans un scénario conventionnel prudent (% du PIB)

	2012	2013	2014	2015
Croissance du PIB	0	-0,1	+0,8	+1,5
Composante conjoncturelle du solde	-0,8	-1,5	-1,9	-1,9
Effort structurel	1,3	1,9	1,0	0,6
Composante structurelle du solde	-4,0	-2,3	-1,4	-0,9
Composante temporaire	0	-0,1	-0,1	-0,1
Solde effectif	-4,8	-3,9	-3,4	-2,9

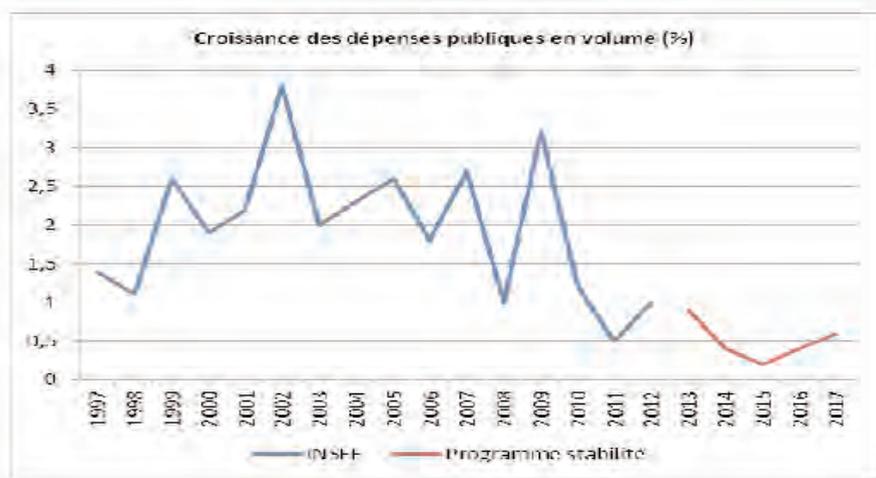
Source : Cour des comptes

Les perspectives pour 2014 à 2017

De très importantes économies nécessaires et une hausse des prélèvements programmée

L'effort structurel prévu par le programme de stabilité porte, en moyenne pour 2014 et 2015, à 80 % sur les dépenses publiques en prévoyant que

leur croissance en volume soit ramenée à 0,4 % en 2014 et 0,2 % en 2015. Cette évolution constitue une forte inflexion par rapport aux années précédentes et impose de réaliser des économies de l'ordre de 13 puis 15 Md€, réparties entre toutes les administrations publiques. Les économies envisagées dans le programme de stabilité restent cependant, à ce stade, à préciser pour ce qui concerne l'État et sont assez hypothétiques pour ce qui concerne les collectivités territoriales.



Source : Cour des comptes sur la base des données INSEE (corrigées de l'impact du plan de relance de 2009-2010) jusqu'à 2012 et du programme de stabilité au-delà.

Des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires, d'un rendement d'au moins 12 Md€, devront, par ailleurs, être votées dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 : 5 Md€ pour compenser la baisse de rendement de certaines mesures et le coût du CICE ;

7 Md€ afin de réaliser l'effort structurel prévu par le programme de stabilité pour ce qui concerne les recettes.

Ces nouvelles ressources devraient être affectées à la sécurité sociale, dont le rétablissement de l'équilibre financier est prioritaire, ou à l'État, plutôt qu'aux collectivités territoriales.

Les perspectives pour 2014 à 2017

La trajectoire des finances publiques dans un scénario conventionnel prudent (% du PIB)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
- 10	- 2	- 7	18	22	33	7

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

L'exemple des autres pays européens

Pour 2014, en ne prenant en compte que les mesures votées, la Commission européenne prévoit un déficit de 4,2 % du PIB en France, alors que les moyennes de la zone euro et de l'Union européenne seraient proches de 3,0 %. Le déficit structurel resterait plus élevé en France que dans la moyenne des autres pays et la dette y augmenterait plus fortement.

Si les réformes réalisées dans le passé et les résultats obtenus en Allemagne lui permettent d'envisager une légère dégradation de son solde budgétaire, les programmes de consolidation budgétaire des autres pays montrent qu'ils ont su prendre, ou envisagent, des mesures parfois très difficiles de redressement de leurs finances publiques.

L'examen des programmes de consolidation budgétaire en Espagne, au Royaume-Uni, en Italie et aux Pays-Bas

montre que les variations du solde structurel y sont relativement proches sur la période 2011 à 2013 (autour de 1,0 % du PIB en moyenne annuelle, à l'exception des Pays-Bas dont la situation budgétaire de départ était meilleure). Les mesures engagées depuis 2010 présentent des éléments communs :

- des augmentations de la TVA, notamment du taux normal, comprises entre 1 et 3 points ;
- un effort pour contenir l'évolution de la masse salariale au travers d'une diminution des effectifs et/ou un gel pluriannuel des rémunérations, voire la suppression de certaines primes ;
- la mise en œuvre rapide de réformes des retraites prévoyant notamment le relèvement de l'âge de départ ;
- une volonté de contenir les dépenses des collectivités territoriales.

4 Les perspectives à long terme des régimes sociaux

Les perspectives financières à long terme du régime général de sécurité sociale et de l'ensemble des régimes de retraite apparaissent très dégradées avec des hypothèses économiques actualisées.

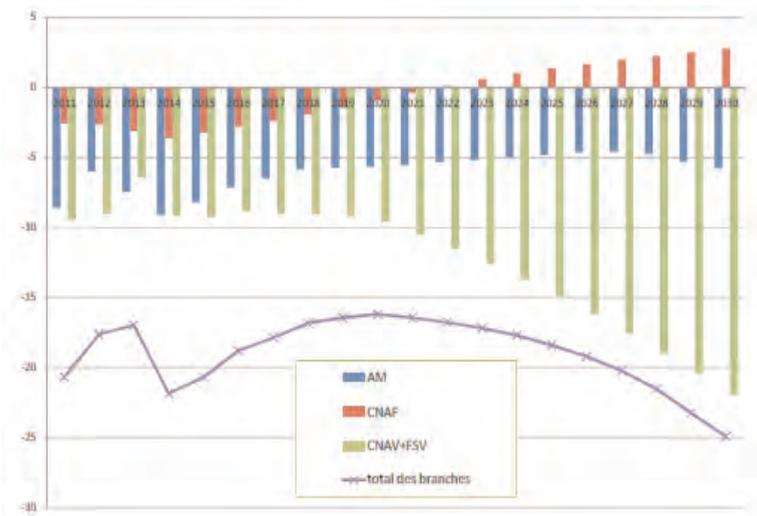
Un déficit du régime général supérieur à 15 Md€ sur toute la période 2013-2030

La révision, à l'occasion du programme de stabilité, des prévisions d'évolution de la masse salariale contribue à dégrader de près de 10 Md€ les soldes prévisionnels du régime général à l'horizon 2017. Selon l'impact

plus ou moins prononcé de la crise actuelle sur la croissance à long terme, le régime général pourrait afficher en 2020 un déficit de 15 à 20 Md€, et accumuler une dette équivalente à 8 à 12 % du PIB à l'horizon 2030 dans les scénarios les moins favorables. La majeure partie de cette dette serait issue de l'accumulation des déficits de la branche retraite, mais la branche maladie conserverait un déficit, d'environ 5 Md€ par an, en moyenne sur la période.

Les perspectives à long terme des régimes sociaux

Soldes des branches du régime général sous les hypothèses économiques du pacte de stabilité de croissance 2013-2017 et d'une progression moyenne de 3,5 % de la masse salariale sur 2013-2030



Source : Cour des comptes

La sécurisation d'une trajectoire de résorption de la dette sociale à l'horizon 2025, seule compatible avec le terme probable de la CADES, impose en premier lieu des mesures de rééquilibrage à effet immédiat, d'un impact au moins égal à 20 Md€ sur le solde annuel du régime général à

l'horizon 2017, soit de nouveaux efforts cumulés de 5 Md€ par an pendant 4 ans. En second lieu, elle suppose que soient mises en œuvre des réformes infléchissant durablement l'évolution tendancielle des dépenses, en particulier des branches maladie et vieillesse.

Les perspectives à long terme des régimes sociaux

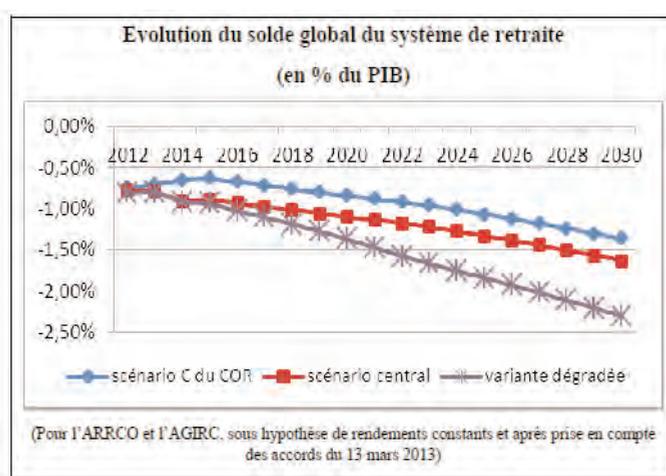
Des perspectives des régimes de retraite plus dégradées que dans les scénarios du conseil d'orientation des retraites

La Cour a aussi procédé à une analyse des risques pesant sur les soldes du système global de retraites, et sur ceux des principaux régimes, à l'horizon 2030.

Concernant le système global de retraite, en retenant les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité pour les années 2013-2017 et le scénario C du COR, qui correspond à

l'évolution historique de la masse salariale (+3,5 % par an), au-delà de 2017, il apparaît que le déficit annuel du système de retraite atteindrait 1,6 % du PIB en 2030. Le cumul des déficits de 2013 à 2030 représenterait un besoin de financement supérieur à 17 % du PIB. Une croissance de la masse salariale plus faible de 0,25 point par an conduirait à un déficit de 2,3 % du PIB, soit un cumul de déficits de plus de 22 % du PIB, en 2030.

Ces projections mettent ainsi en évidence la non-soutenabilité à long terme des régimes de retraite, à législation constante, et l'extrême sensibilité des soldes à une modification durable, même de faible ampleur, des hypothèses de croissance économique.



Source : Cour des comptes

Les perspectives à long terme des régimes sociaux

La dégradation des soldes est nette pour l'ensemble des régimes à l'horizon 2030. À ce terme, les déficits du système de retraite se concentreraient sur le régime général (36 %), les régimes complémentaires ARRCO-AGIRC (28 %) et les régimes des fonctionnaires et agents publics (34 %).

Leur accumulation se traduirait par un accroissement de la dette sociale au-

delà des capacités d'amortissement de la CADES, s'agissant du régime général, et par un épuisement des réserves des régimes ARRCO et AGIRC.

Cette perspective plaide pour des mesures de rééquilibrage rapide, accompagnées de réformes plus structurelles à effet plus progressif.

5 Les pistes d'économies

Alors que la croissance des dépenses publiques en volume était de 1,7 % en moyenne sur la période allant de 2007 à 2011, de 1,0 % en 2012 et serait de 0,9 % en 2013 selon les prévisions du gouvernement, le programme de stabilité prévoit qu'elle soit ramenée à 0,4 % en 2014 et 0,2 % en 2015. Par rapport à une croissance tendancielle de ces dépenses estimée à 1,5 % par an, des économies de l'ordre de 13 Md€ en 2014 et 15 Md€ en 2015 sont à dégager pour atteindre cet objectif.

Pour respecter les engagements pris par la France, l'effort de réduction des dépenses doit être partagé par l'ensemble des administrations publiques.

Au-delà des effets budgétaires attendus, la démarche de recherche d'économies doit être comprise et utilisée comme un levier permettant d'initier des réformes plus profondes, touchant à l'adaptation des politiques publiques mais aussi à la gouvernance et à l'organisation institutionnelle. La démarche de la modernisation de l'action publique, engagée en 2012, a vocation à s'inscrire dans cette perspective.

Des mesures transversales de freinage à court terme nécessaires pour tenir les objectifs de réduction de la dépense publique en 2014 et 2015

Alors que les mesures issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP) n'auront plus de nouvel impact sur la dépense en 2014 et que les principales décisions qui devraient découler de la démarche de modernisation de l'action de l'État trouveront peu de traduction budgétaire avant l'exercice 2015, le respect des engagements du programme de stabilité au titre des années 2014 et 2015 pourrait conduire à recourir à des mesures transversales de freinage à effet immédiat sur les grands déterminants de la dépense publique, tels que le gel du point de la fonction publique, la sous-indexation temporaire (hors minima sociaux) des prestations familiales, des pensions de retraite, des aides au logement, du salaire de référence de l'assurance-chômage ou encore la

Les pistes d'économies

réduction du rythme d'évolution de l'ONDAM.

La masse salariale des administrations publiques, y compris les cotisations employeurs, s'est élevée en 2012 à 268 Md€, soit 13,2 % du PIB, après avoir augmenté de 2,2 % par an en moyenne depuis 2007. Cette augmentation résulte pour environ un cinquième de la hausse des effectifs et pour environ quatre cinquièmes de la progression du salaire brut moyen par tête. À court terme, un freinage de la masse salariale pour l'ensemble des administrations publiques ne peut être obtenu qu'au moyen d'une action sur la valeur du point de la fonction publique, seul référentiel commun aux trois fonctions publiques, de l'État, territoriale et hospitalière. L'augmentation de 1 % de la valeur du point accroît mécaniquement la masse salariale de près de 1,8 Md€, dont environ 750 M€ pour l'État, 600 M€ pour les administrations publiques locales et 400 M€ pour les hôpitaux publics. À court terme, sans toucher aux autres déterminants analysés plus loin, la poursuite du gel du point en 2014 et 2015 est le seul instrument techniquement et rapidement utilisable pour freiner partiellement la hausse tendancielle de la masse salariale.

Le rythme d'évolution des dépenses de protection sociale est en

grande partie déterminé par les revalorisations décidées chaque année. Pour les prestations familiales et les pensions de retraite des régimes de base par exemple, la revalorisation annuelle au 1^{er} avril 2013, de 1,2 % et 1,3 % respectivement, a entraîné une majoration de 3,2 Md€ des dépenses du régime général. Une mesure transversale de sous-indexation à hauteur de 1 point en 2014 et 2015 pour les prestations familiales et les retraites (y compris régimes spéciaux), qui épargnerait toutefois les minima sociaux, réduirait les dépenses de 3,8 Md€. Cette mesure pourrait être modulée selon la situation financière des bénéficiaires. Appliquée aux aides au logement (aides à la personne) cette même mesure éviterait une dépense supplémentaire de 170 M€ environ, tandis que l'effet serait de 165 M€ pour la sous-indexation du salaire de référence servant au calcul de l'allocation de retour à l'emploi.

Compte tenu du ralentissement du rythme d'évolution des dépenses remboursées par l'assurance maladie constaté aujourd'hui et de la révision à la baisse des prévisions d'inflation, il apparaît possible de **réduire de 0,2 point la croissance annuelle des dépenses d'assurance maladie actuellement retenue comme objectif (l'ONDAM⁽²⁾)** dans la programmation pluriannuelle, en

(2) Objectif national de dépenses de l'assurance maladie.

ramenant cette augmentation à 2,4 % en 2014 et à 2,3 % en 2015 et 2016. En prenant en compte les économies réalisables en 2013, d'environ 500 M€ par rapport à l'objectif, il en résulterait une moindre dépense de l'ordre de 900 M€ en 2014 et de 1 200 M€ en 2015. Au-delà des mesures de maîtrise des dépenses de l'assurance maladie qui pourraient être prises, une modération des tarifs réglementés qui sont appliqués à certaines professions de santé, peu exposées aux effets de la conjoncture économique, pourrait contribuer à cet objectif, sous la forme d'un gel ou d'une sous-indexation, afin qu'ils ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable dans une période où seraient encadrées l'évolution des rémunérations des fonctionnaires et celle des prestations sociales.

À moyen terme, des mesures de gel ou de sous-indexation ne constituent pas des réponses durables, ni socialement tenables, à l'impératif de réduction de la dépense publique. Des mesures d'économies plus structurelles sont indispensables, touchant au périmètre des missions et des interventions de l'ensemble des administrations publiques, à leur organisation institutionnelle et territoriale, aux modes de gestion de la fonction publique, aux modalités de pilotage de la dépense des collectivités territoriales, sans négliger les efforts d'économies à poursuivre pour contribuer à réduire le coût de gestion des administrations.

Des mesures structurelles d'économies dans le périmètre de l'État

L'indispensable maîtrise de la masse salariale de l'État

L'augmentation tendancielle de la masse salariale de l'État (22 % des dépenses totales, 33 % avec les pensions), constatée au cours des dernières années, s'est élevée en moyenne à 1 300 M€ par an et à effectifs constants, sous l'effet de la hausse des mesures catégorielles (650 M€), des mesures individuelles d'avancement (1 200 M€ - GVT positif), de « l'effet noria » (-1 050 M€, lié au coût salarial plus élevé des départs). Pour ramener cette augmentation annuelle à l'objectif de 300 M€ fixé par le gouvernement pour les années 2014 et 2015, il conviendra d'envisager des mesures d'ajustement de ces différents déterminants. Quatre scénarios présentés dans le rapport font alternativement porter les efforts sur les mesures catégorielles, les mesures individuelles d'avancement, sur la valeur du point fonction publique et sur les effectifs.

Ces scénarios montrent qu'à effectifs stabilisés, limiter la hausse de la masse salariale de l'État à 300 M€ par an implique de mener une politique salariale très rigoureuse, combinant à

Les pistes d'économies

des degrés divers, le gel ou la faible revalorisation de la valeur du point, la forte réduction des mesures catégorielles, le ralentissement significatif des déroulements de carrière (GVT positif).

Le gel de la valeur du point de la fonction publique ne peut être considéré comme une mesure d'application permanente. Faire porter l'ajustement sur les déterminants de la rémunération des agents, en retardant les déroulements de carrière et en réduisant les mesures catégorielles, est une option qui, si elle ne doit pas être écartée, ne devrait pas être exclusive, au risque de priver l'État d'une grande partie des leviers de sa politique de gestion des ressources humaines. C'est donc sans doute un « mix » équilibré, combinant des mesures sur la valeur des rémunérations et sur le volume des effectifs, qui pourrait être appliqué. La réduction des effectifs, à répartir sur tout ou partie des administrations de l'État, pourrait elle-même s'accompagner d'une option visant à ajuster à la hausse la durée effective du travail des agents, afin de limiter les conséquences négatives sur la quantité et la qualité des services rendus.

La contribution aux économies des dépenses d'intervention de l'État

Les interventions de l'État, qui représentent un tiers de ses dépenses, pourraient à l'avenir contribuer à l'effort

de réduction de la dépense publique en explorant trois voies.

Un **meilleur ciblage des dispositifs d'intervention**, au regard de leur efficacité. Quelques recommandations de rapports récents de la Cour illustrent les pistes qui pourraient être suivies dans le domaine des aides à la presse, des aides agricoles d'urgence, des subventions aux principales fédérations sportives ou encore dans le secteur de la formation professionnelle continue.

La **réduction des dispositifs concurrents d'intervention** des acteurs publics est une deuxième piste : l'intervention conjointe de l'État et des collectivités territoriales dans certains secteurs, comme la culture par exemple, pourrait être mieux coordonnée, tandis que dans celui de l'emploi (RSA-Activité, Allocation de solidarité spécifique) ou de l'aménagement du territoire, des dispositifs se cumulent en contribuant à brouiller la lisibilité des politiques et à en accroître les coûts de gestion.

Troisième axe d'économie, la **révision des fondements de certains dispositifs d'intervention**, dont l'utilité n'est plus avérée ou la soutenabilité financière plus assurée. Les évaluations de politiques publiques lancées par le gouvernement devraient contribuer à leur identification. De récents contrôles de la Cour ont fourni quelques exemples de tels dispositifs : certaines aides au logement, les aides aux débiteurs de tabac ou encore les majorations de rentes légales.

Les pistes d'économies

L'amélioration de l'efficacité de gestion de l'État et de ses opérateurs doit également être poursuivie. La politique des achats, à laquelle des objectifs ambitieux d'économies, à hauteur de 2 Md€ pour l'État d'ici 2015, ont été assignés par le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013, ainsi que la gestion du parc immobilier peuvent être encore approfondis. La réduction du coût de gestion opérationnelle des missions de l'État est une autre voie d'amélioration, qui pourrait s'appliquer, par exemple, à la gestion de l'impôt et des pensions ou à la maintenance en condition opérationnelle des équipements militaires. Enfin, le développement des ressources propres des opérateurs est à encourager afin de financer leur développement sans solliciter les subventions de l'État, d'ores et déjà en réduction dans de nombreux secteurs.

La simplification de l'organisation des services déconcentrés, en France et à l'étranger est recommandée par plusieurs rapports de la Cour. Le rapport public thématique sur « l'organisation territoriale de l'État », publié à l'été 2013, formulera plusieurs recommandations visant à simplifier, moderniser les services territoriaux de l'État et à renforcer la cohérence de leur présence et de leurs missions avec celles des services des collectivités territoriales. L'organisation des services à l'étranger présente également des marges d'amélioration.

Les investissements de l'État offrent, en revanche, de faibles perspectives d'économies, en raison notamment de leur part déjà résiduelle dans les dépenses de l'État (3,5 %) et de leur impact positif sur l'activité à court terme et, s'ils sont pertinents, sur la croissance potentielle à long terme. Pour autant, le dernier livre blanc sur la défense nationale, rendu public en avril 2013, prévoit d'importantes baisses des commandes d'équipements militaires, dont les économies correspondantes dépendront toutefois du résultat des renégociations des contrats entre l'État et ses fournisseurs publics et privés. S'agissant des investissements civils, l'essentiel de la dépense est le fait des collectivités territoriales (52 Md€ en 2012, soit 70 % du total), l'État étant un acteur secondaire avec 3,9 Md€ de dépenses en 2012. L'essentiel de la réflexion le concernant porte sur les transports, dans le cadre du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), et en particulier sur la nécessaire évaluation préalable de la rentabilité socio-économique des projets et de leur hiérarchisation.

Même si l'approche retenue dans ce rapport est centrée sur les pistes d'économies touchant la dépense publique, **la poursuite de la baisse des dépenses fiscales** est recommandée et illustrée par des exemples tirés des constatations faites par la Cour dans divers secteurs d'intervention de l'État.

Les mesures structurelles dans le périmètre des organismes de sécurité sociale

La situation préoccupante des finances sociales et les perspectives sombres à court, moyen et long termes rappelées dans les chapitres 3 et 4 du rapport appellent de la part des pouvoirs publics des mesures énergiques. À l'occasion de la publication des différents rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) et sur la situation et les perspectives des finances publiques (RSPFP), la Cour a formulé des propositions pour réduire le rythme de croissance des dépenses de sécurité sociale (voir supra), **pour réexaminer le bien-fondé de certains dispositifs, réduire les niches sociales qui amputent les recettes des régimes sociaux, diminuer les coûts de gestion des caisses de sécurité sociale et mieux maîtriser les dépenses d'assurance-chômage.**

De nombreuses pistes sont évoquées et illustrées dans le rapport. Pour la **branche maladie**, sont, par exemple, abordées les économies potentielles qui pourraient être dégagées dans le secteur du transport sanitaire, au titre des modalités de prises en charge des cotisations sociales des médecins libéraux ou en matière de calcul des indemnités journalières. L'ensemble des

pistes identifiées représente pour l'assurance maladie un montant d'économies potentielles de près de 1,5 Md€.

S'agissant de la **branche famille**, au-delà des récentes décisions du gouvernement réduisant le plafond du quotient familial, la Cour a relevé que le caractère redistributif de certaines prestations était incertain : c'est notamment le cas du complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui bénéficie davantage aux familles les plus aisées. De même, la rapide progression des dépenses d'action sociale, en moyenne de +7,5 % par an entre 2009 et 2012, appelle une évaluation de l'utilité de mesures qui représentent aujourd'hui 4,5 Md€, soit 7 % des prestations de la branche famille.

Au titre de la **branche vieillesse**, et sans préjuger des décisions qui pourront être prises à la suite des travaux du groupe présidé par Mme Yannick Moreau, la Cour a recommandé la réduction des avantages familiaux accordés aux retraités, notamment la majoration de 10 % des pensions pour l'éducation de trois enfants ou plus ou, a minima, la fiscalisation de cet avantage, dont l'exonération coûte aujourd'hui à l'État environ 900 M€.

La réduction des niches sociales, qui amputent les assiettes sur lesquelles portent les cotisations sociales, doivent faire l'objet d'un réexamen systématique, en application de la loi de programmation des finances publiques

2012-2017. Trois pistes peuvent être mises en avant :

- les modalités d'application de la CSG aux pensions (exonération pour les plus modestes, 6,6 % pour les plus élevées, contre 7,5 % pour les actifs) pourraient être revues. Un alignement du taux des retraités imposables sur celui des actifs apporterait 1,2 Md€ supplémentaires à la sécurité sociale ;

- l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les particuliers employeurs de plus de 70 ans s'ajoute aux réductions d'impôts liées à la rémunération d'un salarié à domicile. La suppression de cette exonération réduirait la dépense fiscale correspondante d'environ 370 M€ ;

- les cotisations sociales versées au titre des contrats collectifs santé et prévoyance sont soumis à une taxe de 8 % affectée à la sécurité sociale, alors que l'intéressement et la participation relèvent d'un taux normal de 20 %. L'harmonisation au taux normal accroîtrait de 1,2 Md€ les recettes de la sécurité sociale.

Alors que la plupart des caisses nationales de sécurité sociale vont négocier en 2013 leur contrat d'objectifs et de gestion, la Cour invite les autorités de tutelle à y inscrire des objectifs ambitieux de réduction des dépenses de personnel et de gestion administrative, estimant les économies potentielles à 1 Md€ sur cinq ans.

La dégradation rapide de la situation financière du régime d'assurance-chômage caractérise le contexte dans

lequel aura lieu la renégociation de la convention d'assurance-chômage entre les partenaires sociaux au deuxième semestre 2013. Le récent rapport publié par la Cour en janvier 2013, sur « le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques », identifie quelques pistes permettant d'éclairer la recherche de marges de manœuvre.

Les mesures structurelles dans le périmètre des administrations locales

Les dépenses des administrations publiques locales sont celles qui, au sein des administrations publiques locales, ont progressé le plus fortement au cours des trente dernières années, passant de 8,6 % en 1983 à 11,7 % du PIB à fin 2011, soit une croissance moyenne en volume de 3,1 % par an. Le niveau élevé et la dynamique des dépenses locales ne peuvent s'expliquer par les seuls effets des transferts de compétences résultant des lois de décentralisation : la progression de 3,1 points de PIB entre 1983 et 2011 ne résulte qu'à hauteur de 1,67 point de ce phénomène. Le reste de la hausse des dépenses locales, soit 1,38 point de PIB a eu lieu à champs de compétences constants.

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoit que les collectivités territoriales

Les pistes d'économies

participent à l'effort de redressement des comptes publics avec, comme première orientation, une stabilisation de l'enveloppe des concours financiers de l'État versés en 2013, puis une diminution de cette enveloppe de 750 M€ par an en 2014 et 2015. Celle-ci a été portée à 1,5 Md€ par an, comme il résulte des termes du programme de stabilité d'avril 2013 qui prévoit, en outre, la conclusion d'un pacte de confiance et de responsabilité négocié entre l'État et les collectivités territoriales afin de les associer davantage à la stratégie des finances publiques. La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics devrait ainsi être appelée à se renforcer, ce qui implique que les collectivités puissent trouver un nouveau modèle financier ne dégradant pas le quasi équilibre structurel de leurs comptes.

Compte tenu du dynamisme des dépenses locales, **un double objectif s'impose.**

Il convient, d'une part, d'éviter que la baisse des concours de l'État ne conduise à une hausse symétrique des impôts locaux, alors même que le taux global de prélèvements obligatoires est déjà élevé. Dans ce contexte, la réduction des concours financiers de l'État à hauteur de 4,5 Md€ en cumulé sur deux ans rend indispensable la recherche prioritaire de pistes d'économies dans les dépenses locales.

D'autre part, il importe d'identifier les domaines sur lesquels pourraient

porter les économies, afin d'éviter que l'ajustement s'effectue sur les seules capacités d'autofinancement de l'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements et par le biais d'un recours accru à l'endettement. Les marges d'économies relèvent principalement de la responsabilité des collectivités locales, même si l'État dispose également de certains leviers de régulation.

Les leviers de régulation de la dépense publique locale à la disposition de l'État

Parmi ces leviers figure la baisse des dotations de l'État déjà engagée. La répartition de l'effort entre les différents niveaux de collectivités, en cours de discussion au sein du Comité des finances locales devrait prendre en compte les marges de manœuvre financières dont dispose chaque catégorie de collectivités. Si de nouvelles ressources fiscales devaient leur être attribuées, la baisse des dotations de l'État ne correspondrait plus à une incitation destinée à infléchir la dépense locale, et au-delà, la dépense publique totale, mais à une simple diminution des charges budgétaires de l'État.

Compte tenu de la réduction des moyens consacrés par l'État à la péréquation verticale entre différentes catégories de collectivités et des effets de la nouvelle fiscalité économique, **la péréquation horizontale**, entre un

même niveau de collectivités, est appelée à se développer, sur le modèle du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), de celui des droits de mutations à titre onéreux pour les départements ou des fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions et les départements.

L'effort de réduction du coût des normes qui pèse sur les dépenses locales, doit être, dans la suite du récent rapport Lambert-Boulard (mars 2013), significativement accru. Les mesures adoptées par le comité interministériel de normalisation de l'action publique vont dans ce sens. Une économie de 500 M€ sur le flux et le stock de dispositions normatives, dont l'impact net a été estimé à 1,3 Md€ en 2012, ne paraît pas hors de portée.

Le renforcement de la mutualisation des services est un des axes des projets de loi de modernisation de l'action publique territoriale et de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Ces projets prévoient, notamment, un transfert de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale des agents communaux appartenant aux services concernés par un transfert de compétences et une définition plus large des missions pouvant être confiées à un service commun. Ces orientations positives, qui rejoignent des suggestions faites par les juridictions financières, pourraient être encore renforcées en rendant contraignant un objectif chiffré

de mutualisation des moyens au niveau de chaque ensemble intercommunal (sous forme d'un pourcentage plafond d'évolution de la dépense de fonctionnement agrégée) et en conditionnant la part des dotations de l'État au respect de ces objectifs, comme il serait envisagé de le faire en répartissant 10 % de la dotation d'intercommunalité, à compter de 2015, en fonction d'un coefficient intercommunal de mutualisation.

L'organisation administrative de la France se caractérise encore par l'enchevêtrement des compétences et la multiplicité des structures qui induisent des surcoûts pour l'action publique locale. **La clarification des compétences et une meilleure coordination des acteurs publics locaux**, dont la Cour a souvent rappelé la nécessité, pourraient également constituer une source non négligeable d'économies.

L'investissement local représente plus de 70 % de l'investissement public civil en France. Dans son rapport public annuel pour 2013, la Cour recommande d'éviter les cofinancements département-région en matière d'investissement et suggère l'introduction d'un plafond de subventionnement pour les projets conduits par d'autres collectivités. Au-delà, et pour l'ensemble des collectivités, pourrait être définie une obligation de soumettre à une étude d'impact pluriannuel sur les charges de fonctionnement, les opérations d'investissement supérieures à un plancher à définir, comme le prévoit le projet de loi déjà cité de développement

Les pistes d'économies

des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Les marges d'économies de la responsabilité des collectivités territoriales

Les marges d'économies à dégager devront permettre de compenser la baisse des dotations de l'État.

La maîtrise des dépenses de personnel constitue un enjeu majeur pour les perspectives budgétaires des collectivités, compte tenu de son poids dans leurs dépenses de fonctionnement (35 % en moyenne) et de leur rythme de progression encore très dynamique, de +3,5 % en 2012, soit +1,6 Md€, après +2,4 % en 2011. Le maintien en 2012 des dépenses des seules communes à leur niveau de 2011, aurait eu pour effet d'économiser 850 M€. Les leviers d'économie sont les mêmes que ceux décrits précédemment pour l'État : freinage des évolutions de carrière, modération des mesures catégorielles, régulation des effectifs et du temps de travail. La Cour publiera à l'automne 2013 un rapport thématique sur les finances locales qui reviendra en détail sur ces différents aspects.

La rationalisation de la gestion du patrimoine, considérable, des collectivités constitue un enjeu non négligeable avec plus de 3 Md€ de dépenses annuelles d'entretien. Le rapport public annuel 2013 de la Cour a montré que la gestion de l'immobilier des collectivités territoriales reste encore

trop peu développée. Une gestion plus économe pourrait dégager une économie potentielle de l'ordre de 150 M€.

De même, **une politique d'achat plus efficiente** permettrait de dégager des économies sur un périmètre d'achats courants estimé à 29,7 Md€ en 2012, qu'ils soient internalisés ou externalisés. Le seul poste « publicité et relations publiques » représente 1,5 Md€ et celui des déplacements et réceptions, 308 M€ (2012).

Les politiques d'intervention économique représentent une charge globale de 5 Md€ en 2012, dont 2,3 Md€ sont portés par les régions et 1,7 Md€ par les départements. La Cour avait relevé en 2007, dans un rapport thématique consacré à la décentralisation en matière économique, l'insuffisante cohérence et coordination de l'action des collectivités en la matière. Sans préjudice du renforcement du rôle de « chef de file » de la région qui pourrait résulter de l'adoption du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance, l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires, le réexamen de l'ensemble des dispositifs d'aides, la rationalisation des structures et le développement de l'évaluation de leur efficacité constitueraient une source potentielle d'économies pour l'ensemble des collectivités territoriales, dont on peut estimer qu'elle pourrait viser 10 % du montant du coût total des interventions économiques, soit une

Les pistes d'économies

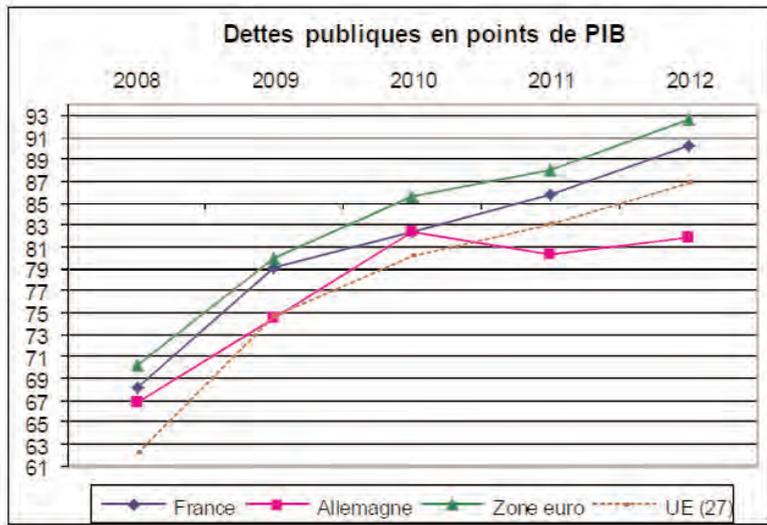
économie potentielle de l'ordre de 500 M€.

L'optimisation de la gestion des services publics locaux peut également être recherchée à la fois par la mise en place d'outils de pilotage cohérents entre la multiplicité des acteurs intervenant de manière parfois mal coordonnée dans les secteurs de la distribution de l'électricité, de la collecte et du traitement des déchets ménagers, de l'eau et de l'assainissement. Elle peut passer aussi par un renforcement des responsabilités de certaines catégories

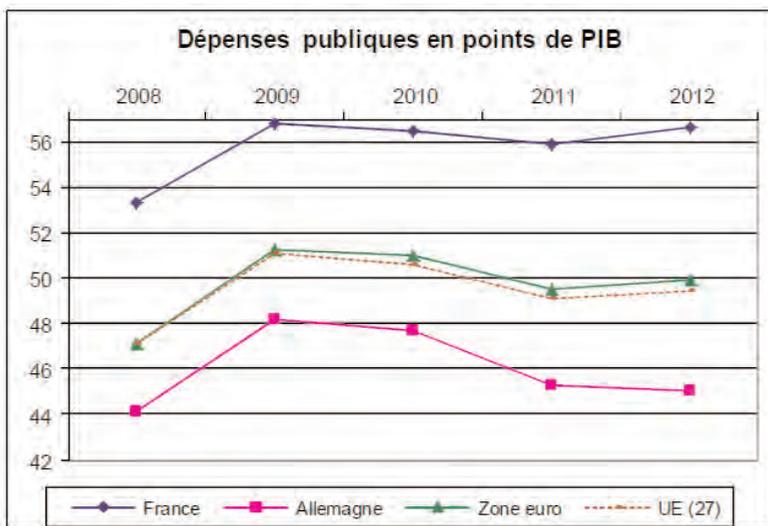
de collectivités, comme, par exemple, la gestion par les départements des dispositifs d'intervention sociale. Une meilleure efficacité globale pourrait être recherchée et pilotée par les collectivités et leurs assemblées délibérantes, notamment au moyen d'objectifs chiffrés, hiérarchisés et suivis dans leur mise en œuvre. La transmission et la consolidation au plan national des indicateurs de performance les plus significatifs permettraient de disposer de référentiels utiles à l'optimisation recherchée.

Annexes

Tableaux et graphiques complémentaires



Source : Commission européenne



Source : Commission européenne

Les risques potentiels sur le périmètre de la norme "zéro valeur" en 2013

<i>en Md€</i>	Risque estimé pour 2013	
	hypothèse basse	hypothèse haute
Missions		
Agriculture, pêche, alimentation, forêts et affaires rurales	0,1	0,3
Défense	0,8	1,2
Enseignement scolaire	0,2	0,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,1	0,1
Travail et emploi	0,3	0,5
Egalité des territoires, logement, ville	0,2	0,3
Subvention CAS véhicules propres	0,1	0,1
Autres missions	0,1	0,2
Total missions hors dette et pensions (1)	1,9	2,9
<i>Marge liée à la sous-consommation des crédits (2)</i>	<i>- 0,8</i>	<i>- 0,8</i>
Total missions hors dette et pensions après prise en compte de la marge (1+2)	1,1	2,1
Amendement LFI sur PSR	0,8	0,8
Risque PSR Union européenne	0	1,8
Total sur norme « zéro valeur »	1,9	4,7

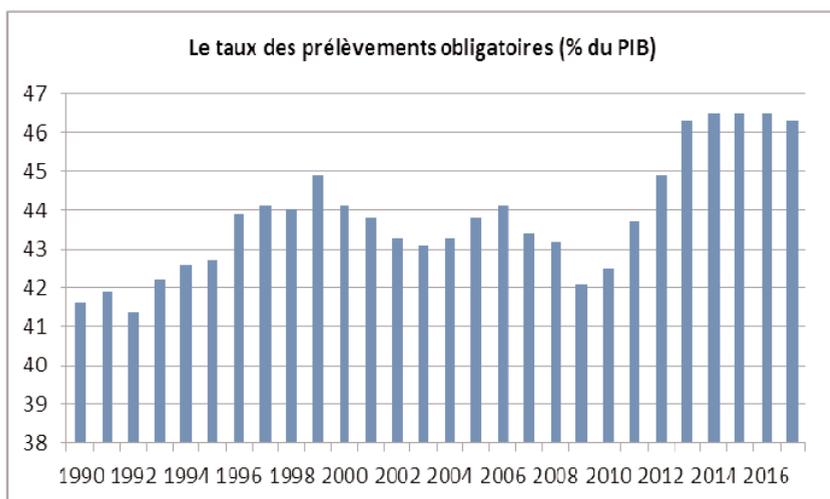
Source : Cour des comptes

Annexes

Les dépenses des administrations publiques locales dans le programme de stabilité

(Evolution en %)	Evolutions en 2012	Prévisions pour 2013
Dépenses totales	+ 3,1	+ 2,6
Masse salariale	+ 3,1	+ 2,8
Consommation intermédiaires	+ 3,7	+ 2,6
Dépenses sociales	+ 3,2	+ 4,3
Investissements	3,5	3,0

Source : INSEE (2012) et programme de stabilité (2013)



Source : INSEE jusqu'à 2012 et programme de stabilité ensuite

Les hypothèses des programmes de stabilité en France et en Allemagne

Taux de croissance		2013	2014	2015	2016	2017
PIB (volume)	France	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
	Allemagne	0,4	1,6	1,5	1,5	1,5
PIB potentiel	France	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
	Allemagne	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2
Masse salariale	France	1,3	2,4	4,0	4,0	4,0
	Allemagne	2,4	2,9	2,8	2,8	2,8

Source : Cour des comptes d'après les programmes de stabilité

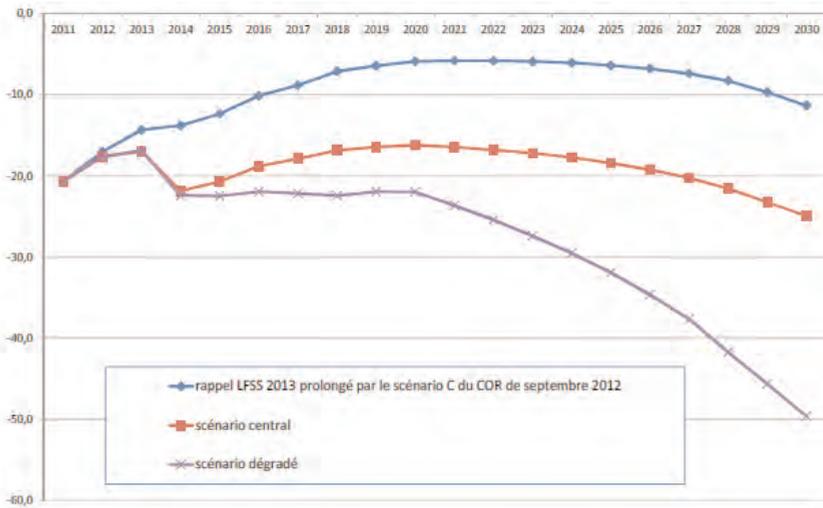
La trajectoire des comptes publics en Allemagne

(en % du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques	+0,2	- 0,5	0	0	+ 0,5	+ 0,5
État	-0,4	0	0	0	0	+ 0,5
Collectivités locales et länder	-0,1	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5
Sécurité sociale	+0,6	0	0	0	0	0

Source : programme de stabilité allemand

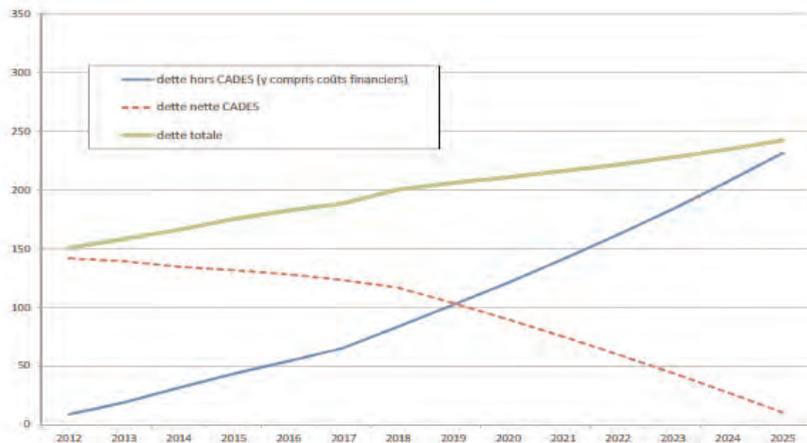
Annexes

Évolution des soldes du régime général et du FSV sous différentes hypothèses économiques



Source : Cour des comptes

Évolution de la dette nette de la CADES et de la dette sociale hors CADES



Source : Cour des comptes