

**CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**

Séance plénière du mercredi 27 septembre 2006 à 9 h 30

*"Le mode de financement des régimes de retraite"*

<b>Document N°6</b>
---------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---

**Rapport sur l'évolution de l'économie nationale  
et sur les orientations des finances publiques  
(tome 1)**

**Engagement national de désendettement**

*Rapport du Gouvernement au Parlement de Juin 2006*

Extraits

**Rapport sur l'évolution de l'économie nationale  
et sur les orientations des finances publiques  
(tome 1)**

**Engagement national de désendettement**

**(Extraits)**

**Présenté au nom de Dominique de Villepin  
Premier ministre**

**Par Thierry Breton,  
Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie**

**Xavier Bertrand,  
Ministre de la Santé et des Solidarités**

**Jean-François Copé,  
Ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat,  
Porte-parole du Gouvernement**

**et Philippe Bas,  
Ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées,  
aux Personnes handicapées et à la Famille**

**Juin 2006**

*Seul le document qui sera transmis aux Assemblées le 22 juin fera foi.*

## SOMMAIRE

I.	Situation de l'économie nationale.....	3
A.	La situation de l'économie française.....	3
B.	La situation des finances publiques.....	6
1.	Retour sur la situation 2005 .....	6
2.	Perspectives pour 2006.....	10
II.	L'engagement national de désendettement.....	17
A.	Le désendettement doit être une priorité nationale .....	17
1.	Préserver le lien intergénérationnel.....	17
2.	Accroître nos marges de manœuvre pour préparer l'avenir.....	18
3.	Respecter nos engagements européens .....	19
B.	Quelle stratégie de désendettement ? .....	19
1.	Les trois piliers de la stratégie de désendettement .....	20
2.	Des règles de gouvernance vertueuses et stables .....	21
C.	Trajectoire chiffrée de désendettement .....	25
1.	Le désendettement de la France est d'ores et déjà engagé : le ratio de dette sera réduit d'au moins 2 points de PIB en 2006 .....	25
2.	Le désendettement se poursuivra sur la période 2007-2010 à un rythme soutenu.....	26
III.	Pour y parvenir, un pilotage renforcé de nos finances publiques .....	30
A.	Renforcer le pilotage de l'ensemble des finances publiques.....	30
B.	Améliorer la gouvernance des finances sociales.....	32
1.	Les apports de la loi organique du 2 août 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) .....	32
2.	Une coordination renforcée entre les finances de l'Etat et les finances sociales pour assurer une maîtrise globale des finances publiques.....	35
3.	Une mise en perspective pluriannuelle de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour garantir une maîtrise durable des finances sociales .....	38
4.	Des outils de pilotage supplémentaires pour favoriser une maîtrise permanente des finances sociales .....	39
C.	Améliorer le cadre d'exercice des finances locales .....	41
1.	L'accroissement des libertés de gestion sur les compétences transférées.....	42
2.	Le renforcement de la concertation avec les élus locaux sur les décisions de l'État ayant un impact sur les finances des collectivités territoriales.....	43
3.	L'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.....	45

4.	Le renforcement de l'intensité péréquatrice des dotations de l'État aux collectivités	46
5.	L'accompagnement par l'Etat du financement du revenu minimum d'insertion (RMI)	47
D.	Pour l'État, tirer pleinement parti de la LOLF et des nouveaux outils de modernisation	48
1.	Une meilleure gouvernance en mode LOLF	48
2.	Les audits de modernisation : un levier efficace pour identifier des gains de productivité, améliorer le fonctionnement de l'État et le service rendu aux usagers	53
IV.	Principales orientations des finances de l'Etat	59
A.	Projections à moyen terme des finances de l'État	59
1.	Projection à moyen terme des recettes de l'État	59
2.	Projections à moyen terme des dépenses de l'État	62
B.	Les principaux axes du PLF 2007	65
1.	Un budget de responsabilité : une étape nouvelle dans la maîtrise des dépenses	65
2.	Le financement des priorités du gouvernement	66
3.	Une démarche sans précédent de modernisation de l'Etat	70
4.	Une fiscalité compétitive pour une France attractive	75
V.	Les grandes orientations des finances sociales	77
A.	Redresser les comptes et approfondir la logique de performance	77
1.	Rééquilibrer le régime général de sécurité sociale à l'horizon 2009	77
2.	Renforcer la performance des organismes de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion	79
B.	Les grands axes de la politique de sécurité sociale	80
1.	Mettre en œuvre la réforme de l'assurance maladie : dépenser mieux pour soigner mieux	80
2.	Poursuivre la consolidation du système de retraites	88
3.	Une politique familiale au service des choix familiaux	89
4.	Poursuivre et accroître la politique de lutte contre la fraude	90

## **II. L'engagement national de désendettement**

---

### **A. Le désendettement doit être une priorité nationale**

A la demande du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Michel Pébereau a réuni une commission pluraliste qui a rendu en décembre 2005 un rapport essentiel sur la dette publique. A la suite de ce rapport, le Premier Ministre Dominique de Villepin a réuni en janvier 2006 une Conférence nationale des finances publiques réunissant l'ensemble des acteurs de la dépense publique, afin de jeter les bases d'un engagement national de désendettement. Un tel engagement est aujourd'hui une nécessité pour trois raisons.

#### **1. Préserver le lien intergénérationnel**

La « soutenabilité » de nos finances publiques dépend bien entendu des perspectives de dépenses futures relativement aux recettes ; or, de ce point de vue, les nouvelles générations seront nécessairement mises à contribution dans le cadre du financement des retraites des générations du baby-boom. Mais nos finances publiques sont d'ores et déjà déficitaires : une partie de la solidarité intergénérationnelle a ainsi été rompue, puisque les générations à venir auront également à rembourser les emprunts contractés pour payer nos dépenses courantes – c'est-à-dire plus largement notre niveau de vie –. Cette analyse est tout particulièrement pertinente en ce qui concerne les finances sociales : la dette sociale est principalement le fruit des déficits successifs de l'assurance maladie. Affronter le surcoût lié au vieillissement dans une telle situation nous placerait sur une trajectoire insoutenable en termes de dette publique. La réduction de notre endettement constitue donc une étape nécessaire pour contribuer à absorber l'impact du vieillissement démographique (voir encadré).

### **L'évaluation de la soutenabilité des finances publiques par la Commission Européenne**

La réforme du pacte de stabilité et de croissance de mars 2005 a permis de renforcer la prise en compte des considérations de moyen et long terme dans l'exercice de surveillance multilatérale des finances publiques. La question de la soutenabilité des finances publiques est désormais un point important de l'évaluation des programmes de stabilité. Les 25 États membres sont ainsi invités à fournir dans leurs programmes de stabilité des projections d'évolution des dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance, éducation, chômage) à l'horizon 2050. Sur cette base, la Commission procède à un exercice d'évaluation de la soutenabilité de long terme des finances publiques et regroupe les pays par classe de risque.

Pour l'exercice 2005-2006, la France est classée à « risque moyen » ainsi que neuf autres pays (Belgique, Allemagne, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas et Royaume-Uni). 6 pays sont classés « risque élevé » (République tchèque, Grèce, Chypre, Hongrie, Portugal et Slovénie) et 9 pays sont classés « risque faible » (Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Autriche, Pologne, Slovaquie, Finlande et Suède).

Pour l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques, la Commission européenne, comme de nombreuses autres organisations, utilise un indicateur d'écart de financement qui montre l'amélioration immédiate et pérenne du solde public qui serait nécessaire dès aujourd'hui pour couvrir l'augmentation future des dépenses liées au vieillissement ainsi que la hausse éventuelle des charges d'intérêt futurs du fait de l'effet « boule de neige » sur la dette publique.

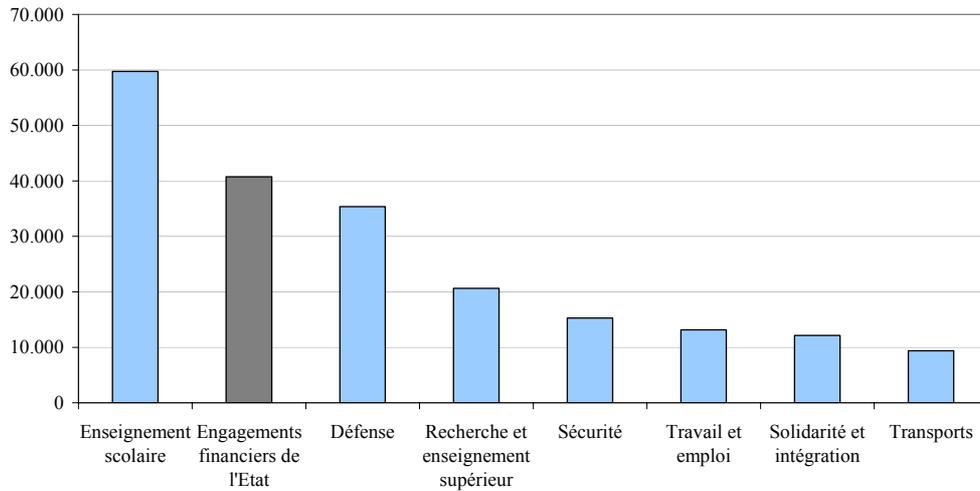
Des estimations antérieures (Rapport économique social et financier 2004) ont montré que la réforme des retraites de 2003 a déjà réduit significativement cet écart de financement pour les retraites, en le réduisant de 3,0 points de PIB à 2,0 points de PIB, permettant ainsi de couvrir le tiers du déséquilibre financier des régimes de retraite.

L'évaluation récente des programmes de stabilité par la Commission européenne montre que la stratégie de désendettement présentée par le gouvernement (retour à l'équilibre du solde des administrations publiques en 2010) conduira à ramener l'écart de financement actualisé pour l'ensemble des finances publiques (dépenses futures de santé et de retraites, effet « boule de neige » sur la charge d'intérêt) de 4,9 points de PIB aujourd'hui à 2,2 points de PIB en 2009.

## **2. Accroître nos marges de manœuvre pour préparer l'avenir**

Le service de la dette dans le budget de l'État constitue aujourd'hui le 2<sup>ème</sup> budget civil de l'Etat (cf. graphique ci-dessous). Il est aujourd'hui comparable au déficit de l'État, alors même que les taux d'intérêt sont encore modérés. Quant aux charges d'intérêt de la dette de l'ensemble des administrations publiques, elles absorbent la quasi totalité du produit de l'impôt sur le revenu mesuré en comptabilité nationale. Toute réduction de l'endettement accroît ainsi les marges de manœuvre budgétaires et permet d'accroître la capacité d'action du Gouvernement au service de ses priorités.

**Le poids des engagements financiers de l'Etat,  
LFI 2006, en millions d'euros**



### **3. Respecter nos engagements européens**

Le pacte de stabilité et de croissance, rénové en 2005 dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une meilleure prise en compte des situations spécifiques, a néanmoins confirmé le seuil du critère d'endettement public à 60 % du PIB. Il s'agit d'un engagement réciproque des 12 États constituant la zone euro, qui ont désormais un bien fondamental en commun : leur monnaie. Chaque pays membre se doit donc de respecter une discipline collective, dans son intérêt propre d'abord, mais aussi pour éviter qu'un membre fasse peser sur les autres, *via* une hausse des taux d'intérêt, le coût de ses déséquilibres financiers.

## **B. Quelle stratégie de désendettement ?**

Dans un tel contexte, le Gouvernement a décidé d'engager notre pays dans une stratégie pluriannuelle de désendettement permettant de revenir à l'équilibre des comptes publics et à un niveau de dette publique de 60 % du PIB au plus à l'horizon 2010, et plus rapidement si la croissance économique est favorable. C'est sur cette base qu'a été bâti le programme de stabilité présenté lors de la Conférence nationale des Finances publiques du 11 janvier 2006, puis transmis à la Commission européenne. Cette stratégie s'appuie sur trois piliers et des règles de gouvernance modernisées.

## **1. Les trois piliers de la stratégie de désendettement**

D'abord, **le relèvement de la croissance potentielle de notre économie** permettra de dégager des ressources supplémentaires nécessaires au financement des dépenses incontournables à venir (vieillesse démographique, protection sociale, investissements dans l'avenir). L'objectif poursuivi est un taux de croissance potentielle de l'économie de 3 %, grâce à une politique active de l'emploi visant à mobiliser le plus largement possible les ressources en main d'œuvre disponibles, à une politique résolue en faveur de l'innovation et à l'assainissement des finances publiques qui permettra à son tour de libérer les capacités d'initiative des acteurs économiques. C'est par exemple tout le sens de la réforme fiscale entrant en vigueur en 2007 qui constitue un levier efficace de hausse de la consommation des ménages et d'attractivité des entreprises ; c'est aussi l'objectif de l'action du Gouvernement en matière d'emploi, avec la création notamment du contrat nouvelles embauches, ou encore des dotations de l'ANR, de l'AII et de l'AFITF afin de préparer l'avenir.

D'abord, **le relèvement de la croissance potentielle de notre économie** permettra de dégager des ressources supplémentaires nécessaires au financement des dépenses incontournables à venir (vieillesse démographique, protection sociale, investissements dans l'avenir). L'objectif poursuivi est un taux de croissance potentielle de l'économie de 3 %, grâce à une politique active de l'emploi visant à mobiliser le plus largement possible les ressources en main d'œuvre disponibles, à une politique résolue en faveur de l'innovation et à l'assainissement des finances publiques qui permettra à son tour de libérer les capacités d'initiative des acteurs économiques. C'est par exemple tout le sens de la réforme fiscale entrant en vigueur en 2007 qui constitue un levier efficace pour améliorer le pouvoir d'achat des ménages et pour renforcer l'attractivité de notre territoire nationale ; c'est aussi l'objectif de l'action du Gouvernement en matière d'emploi, avec la création notamment du contrat nouvelles embauches, ou encore des dotations de l'ANR, de l'AII et de l'AFITF afin de préparer l'avenir.

Ensuite, avec un niveau de dépense publique atteignant 53,9% du PIB en 2005<sup>4</sup>, **maîtriser la dépense** constitue une nécessité absolue. La réduction du déficit public doit être réalisée par une maîtrise de la dépense et non par une hausse des prélèvements obligatoires, compte tenu des conséquences négatives qu'aurait une telle hausse sur les créations d'emploi et la croissance. Le taux de prélèvements obligatoires de la France se situe en effet déjà aujourd'hui parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Cette stratégie de maîtrise de la dépense repose sur une politique de modernisation des administrations rendue possible par la mise en œuvre systématique des audits, et reste parfaitement compatible avec une amélioration du service rendu aux usagers.

---

<sup>4</sup> Source : Eurostat.

Enfin, au-delà de la maîtrise du déficit public assurée par le relèvement de la croissance et la maîtrise de la dépense, l'engagement national de désendettement passe également par une **gestion active du patrimoine des administrations publiques**. Le programme de stabilité 2007-2009 table ainsi de façon conservatoire sur une contribution des cessions d'actifs non stratégiques à hauteur de 5 à 10 Md€ chaque année au désendettement. A titre illustratif, l'an dernier et cette année, ce sont plus de 15 Md€ de recettes de cessions qui auront été affectés au désendettement de la France.

## **2. Des règles de gouvernance vertueuses et stables**

La déclinaison des trois piliers doit s'appuyer sur des règles de gouvernance stables et cohérentes avec les objectifs de désendettement de nos finances publiques ; par ailleurs, le respect de ces règles dans la durée est essentiel pour pouvoir récolter les fruits de cette stratégie de désendettement.

### **a) Des hypothèses macroéconomiques volontairement prudentes**

La politique économique du gouvernement a pour objectif de stimuler notre potentiel de croissance, en favorisant l'amélioration de la situation de l'emploi et la compétitivité de notre économie, conformément aux grands axes de la Stratégie de Lisbonne. Elle doit permettre d'ici 2010 d'augmenter progressivement le potentiel de croissance de notre économie jusqu'à 3 % : c'est le premier pilier de la stratégie présentée ci dessus.

Néanmoins, afin de sécuriser son objectif de désendettement, le programme de stabilité transmis à Bruxelles prévoit deux trajectoires, qui se distinguent par le niveau de la croissance économique sur les années 2007 à 2010. Le scénario « bas » retient une croissance économique de 2,25 % par an en moyenne sur les années 2007-2010, soit la croissance moyenne des dix dernières années : c'est un scénario prudent qui permet aux comptes publics d'absorber des fluctuations conjoncturelles imprévues. Mais il permet d'atteindre l'objectif d'une diminution du ratio de dette sous le seuil des 60 % du PIB en 2010. Le scénario « haut » traduit, lui, l'objectif de croissance à moyen terme du Gouvernement, soit 3 % du PIB. Les bénéfices tirés de la réalisation en tout ou partie du scénario « haut » - une croissance durablement plus forte, au-delà de son potentiel actuel – permettraient d'atteindre plus rapidement cet objectif.

De même, cette stratégie s'appuie sur des hypothèses prudentes en matière de recettes, les éventuelles bonnes surprises venant accélérer notre retour à un taux d'endettement plus soutenable. L'année 2005 a en effet été marquée par un dynamisme spontané des prélèvements obligatoires supérieur à la croissance de l'activité. Cette tendance se poursuivra en 2006. Mais le programme de stabilité fait, pour sa part, l'hypothèse que le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires ralentit de sorte que, hors impact des réformes prises pour 2007, ceux-ci évoluent à terme en ligne avec l'activité.

b) **La nécessité de parvenir rapidement au solde stabilisant la dette puis de réduire structurellement le solde public**

Comme l'a souligné le rapport Pébereau, notre dette a été principalement alimentée par 25 années de déficit public. Pour renverser cette tendance, une stratégie de désendettement crédible et durable doit reposer sur une consolidation pérenne des comptes publics. Compte tenu de l'effet "boule de neige" de la dette sur les comptes publics, il s'agit nécessairement d'un objectif de moyen terme qui nécessite plusieurs étapes :

- d'abord, le déficit public doit revenir le plus tôt possible en dessous du « déficit stabilisant la dette » : il s'agit du déficit public qui assurerait une stabilisation du ratio dette/PIB (cf. encadré ci-dessous), soit avec 2,25% de croissance, environ -2.5% ;
- ensuite, la réduction pérenne de l'endettement s'appuie sur un effort maintenu d'amélioration structurelle du solde public (cf. encadré ci-dessous). Celui-ci passe par le relèvement de la croissance – qui permet à la fois d'augmenter mécaniquement les recettes publiques et de réduire le niveau du solde stabilisant – ainsi qu'une gouvernance vertueuse et stabilisée des finances publiques qui assurera la réduction des dépenses publiques. Pour atteindre l'objectif de 60 % du PIB en 2010, l'amélioration du solde doit alors être de 0,7 point de PIB par an en moyenne.
- Enfin, tirant parti d'hypothèses économiques prudentes, d'éventuelles bonnes surprises conjoncturelles viendront accélérer mécaniquement le désendettement.

**Deux concepts clés : solde structurel et solde stabilisant la dette**

Le premier indicateur de la situation courante des finances publiques est le déficit public. Toutefois pour apprécier la situation des finances publiques, il est utile de recourir à deux notions qui en découlent :

- le solde structurel, qui corrige le solde réalisé de l'impact de la conjoncture (surcroît de recettes en période haute du cycle notamment) ;
- le solde stabilisant, qui indique quel niveau de déficit public assurerait une stabilisation du ratio dette/PIB.

**1. Le solde structurel**

Le solde des administrations publiques est affecté par la position de l'économie dans le cycle. On observe ainsi un déficit de recettes et un surplus de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation du chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et une diminution des dépenses lorsqu'il lui est supérieur.

L'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations. Le solde public est ainsi décomposé entre une composante conjoncturelle et une composante structurelle. L'évaluation de la composante conjoncturelle repose notamment sur l'hypothèse que les recettes conjoncturelles

évoluent au même rythme que le PIB (donc sont plus dynamiques que leur rythme structurel si la croissance est supérieure à la croissance potentielle), et que les dépenses – à l'exception des allocations chômage – ne sont pas sensibles à la conjoncture. Le solde structurel est ensuite calculé comme un « résidu », par différence entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle.

Cet indicateur de solde structurel constitue une référence internationale pour l'appréciation de l'orientation des politiques budgétaires.

## 2. Le solde stabilisant la dette

D'une année sur l'autre, le ratio dette/PIB évolue du fait de la progression de l'encours de dette et de la progression du PIB. Spontanément, la progression du PIB tend à faire baisser ce ratio. La croissance de l'activité génère donc une marge d'évolution de l'encours de dette : il existe un niveau de la progression de l'encours de dette, qui, en fonction de la croissance de l'année, laisse inchangé le ratio dette/PIB.

D'une année sur l'autre, la progression de l'encours de dette résulte avant tout du financement du déficit public. Cette marge sur l'encours de dette, laissant inchangé le ratio dette/PIB, peut donc s'interpréter comme une marge sur le déficit public. On définit ainsi le solde public stabilisant qui permet de stabiliser la dette en points de PIB. Il est fonction du ratio de dette de l'année précédente et de la croissance de l'activité sur l'année.

### **c) Tous les acteurs de la dépense publique doivent être mobilisés**

La réduction de notre endettement public doit être une priorité nationale. En effet, elle ne concerne pas que l'État, mais aussi les autres secteurs de la dépense publique. Dès lors, pour assurer la consolidation structurelle des comptes publics, la mise en œuvre d'un pilotage global constitue un enjeu crucial. La stratégie de désendettement doit donc mobiliser tous les acteurs de la dépense publique : l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales. En effet :

- du point de vue des contribuables ou des cotisants, l'attente est la même quelle que soit l'administration concernée : bénéficiaire de services publics performants au moindre coût. La pression fiscale globale qui s'exerce sur les contribuables est certes constituée des impôts et taxes prélevés au profit de l'État, mais aussi des cotisations et contributions sociales, des autres impôts prélevés au profit de la sécurité sociale ainsi que des impôts locaux. L'appréhension de l'évolution de la pression fiscale par les contribuables s'effectue de manière globale ;
- les transferts financiers entre catégories d'administration sont nombreux, ce qui rend nécessairement parcellaire l'analyse des recettes et dépenses de l'un des sous-secteurs des finances publiques indépendamment des autres ;
- le solde public et la dette publique, c'est-à-dire « toutes administrations publiques », constituent ainsi, à juste titre, les deux critères d'évaluation de la politique budgétaire retenus par les instances communautaires et internationales.

Le Programme de stabilité que la France adresse chaque année aux instances communautaires est l'expression de cette interdépendance. Mais jusqu'ici, la cohérence d'ensemble restait lacunaire, malgré des efforts d'ores et déjà réalisés, comme l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) en août 2005. Un pas majeur a été franchi avec la création de la Conférence nationale des finances publiques et du Conseil d'orientation des finances publiques, qui en est l'instance permanente. Ces deux nouvelles instances doivent permettre de faciliter le pilotage global de nos finances publiques, à travers une plus grande concertation entre les différentes composantes de la dépense publique : État, ASSO et APUL (cf. infra).

Cette recherche d'une plus grande cohérence entre les différents acteurs de la dépense publique reste parfaitement compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales et l'autonomie de décision des partenaires sociaux. Elle implique une meilleure prise en compte par chacun des acteurs des interdépendances et des incidences économiques de leurs décisions en matière de finances publiques, que ce soit en matière de dépenses ou de prélèvements obligatoires.

Un objectif global d'évolution du solde public cohérent avec l'objectif de désendettement doit pouvoir se conjuguer à des règles et trajectoires différenciées entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales, dans la mesure où chaque secteur se trouve dans une situation spécifique en termes de finances publiques.

C'est cette démarche qu'a suivie le Gouvernement dans le Programme de stabilité, qui propose pour chaque composante de la dépense publique, un objectif spécifique de progression des dépenses :

- **Pour l'État :** après quatre années de stabilité de sa dépense en euros constants, l'État va plus loin en préparant le budget pour 2007 sur la base d'une baisse en volume de 1 % de la dépense dès 2007 pour tendre vers une stabilisation en euros courants à l'horizon 2009.
- **Pour les administrations de sécurité sociale :** les dépenses des administrations de sécurité sociale évolueront en moyenne 1 point au dessus de l'inflation à partir de 2007. Cette évolution est rendue possible par le ralentissement des dépenses de santé, actuellement à l'œuvre, et l'amélioration de la situation de l'emploi, bien amorcée depuis début 2005 et qui est appelée à se poursuivre, plaçant ainsi le régime général de Sécurité sociale sur une trajectoire de retour à l'équilibre en 2009.
- **Pour les collectivités locales :** un alignement progressif des dépenses sur l'inflation constitue un objectif souhaitable et réaliste à moyen terme. Mais cet objectif ne peut être atteint qu'à condition de donner aux collectivités locales les moyens de mieux piloter l'évolution de leurs dépenses, ce qui passe par trois séries d'actions : un moratoire de tout nouveau transfert de compétences

sans accord préalable des collectivités concernées, l'accroissement de leurs marges d'initiative dans les domaines transférés, enfin leur meilleure association aux décisions prises par l'État. En contrepartie, une meilleure maîtrise des dépenses locales doit permettre de faire progresser les concours financiers que l'État verse aux collectivités à un rythme compatible avec la norme que ce dernier impose à l'évolution de ses propres dépenses.

Sur ces bases, le gouvernement souhaite poursuivre la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés dans le cadre du Conseil d'orientation des finances publiques, qui se réunira pour la première fois le 20 juin.

## **C. Trajectoire chiffrée de désendettement**

### **1. Le désendettement de la France est d'ores et déjà engagé : le ratio de dette sera réduit d'au moins 2 points de PIB en 2006**

**Fort des bons résultats obtenus en 2005 et des engagements de dépenses pris sur 2006, le Gouvernement a souhaité amorcer dès cette année le reflux du ratio d'endettement.**

La mise sous tension de l'ensemble des leviers disponibles a permis d'identifier plusieurs pistes nouvelles. Le Gouvernement a décidé de les emprunter de manière systématique et de s'engager ainsi à réduire l'endettement de la France au sens de Maastricht d'au moins 2 points de PIB dès cette année, le ramenant de 66,6% du PIB fin 2005 à moins de 64,6% du PIB fin 2006. Ceci montrera ainsi que l'effort de désendettement, qui doit par nature s'inscrire dans la durée (cf. partie II), peut aussi porter ses premiers fruits rapidement. Plus précisément, au-delà de l'exécution rigoureuse de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, trois leviers seront actionnés :

- *D'abord, les recettes de cessions d'actifs seront prioritairement affectées au désendettement.* L'affectation du produit des cessions des concessions autoroutières représente déjà 10 Md€. En outre, la vente des titres d'Alstom et d'ADP représente plus de 2 Md€ supplémentaires au total. Au total, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mai 2006, l'Agence France Trésor a déjà racheté de gré à gré ou par adjudication à l'envers, par le biais de la Caisse de la Dette publique (CDP) en application des dispositions de la Loi de Finances, 6,2 milliards d'euros de dette limitant d'autant la progression de l'encours de dette publique.

- Ensuite, *le pilotage de la trésorerie de l'État va être profondément infléchi* pour ne pas générer un euro d'endettement de plus que le strict nécessaire pour faire face à la gestion courante. A cet effet, et de sorte à ce que cette évolution ne nuise aucunement à la capacité de l'Agence de disposer de la trésorerie dont l'État a besoin, l'AFT va se doter de nouveaux outils tels que par exemple un BTF à très court terme ; elle bénéficiera de plus d'une amélioration radicale des remontées d'information de la part des administrations dans le cadre d'une opération exemplaire de réforme de l'État. Ainsi, la gestion de la trésorerie de l'État devrait permettre de dégager dès cette année plus de 20 Md€ de ressources qui contribueront au désendettement de l'État.
  
- *Enfin, l'amélioration de la gestion courante de la dette doit mobiliser l'ensemble des acteurs publics* : État, organismes sociaux, collectivités locales, sans oublier des structures comme la CADES, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ou le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), par exemple. Dans l'esprit de la Conférence nationale des Finances publiques, il apparaît indispensable de se donner collectivement, dès cette année, les moyens d'optimiser concrètement la gestion de la dette publique dans son ensemble. Le Gouvernement souhaite ainsi engager rapidement un dialogue avec les principales structures concernées.

**Par ailleurs, comme le stipule la loi de finances pour 2006, la totalité des éventuels surplus de recettes fiscales sera affectée à la réduction du déficit, c'est-à-dire au désendettement.** De telles « bonnes surprises » viendraient encore améliorer la trajectoire de désendettement.

## **2. Le désendettement se poursuivra sur la période 2007-2010 à un rythme soutenu**

Le retour de la France sous les 3% de déficit en 2005 (2,9% notifié à Bruxelles le 31 mars) et les mesures assurant la baisse de l'endettement de 2 points de PIB dès cette année, confortent le scénario du Programme de stabilité présenté en janvier lors de la Conférence nationale des Finances publiques et transmis à la Commission européenne.

Au-delà, le retour sous le niveau de déficit stabilisant la dette dès 2007, à -2,5% du PIB, puis la mise en œuvre des mesures de gouvernance identifiées dans chaque secteur, permettra un retour à l'équilibre des comptes publics en 2010, seul garant de la pérennité du mouvement de désendettement.

Dans l'hypothèse d'une croissance économique autour du potentiel de croissance (+2,25% par an) et à condition de mettre en œuvre les mesures portant sur l'ensemble des composantes de la sphère publique, l'endettement de la France reculerait progressivement pour s'établir à 58,7% du PIB en 2010.

Dans l'hypothèse d'une croissance qui atteindrait 3% sur la période, le ratio de dette repasserait sous 60% du PIB dès 2009 (cf. tableaux ci-dessous).

**Déficit public en % du PIB – scénario à 2,25% de croissance**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Déficit public (PSTAB 01/2006)</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Déficit public (DOB 06/2006)</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>

**Dette publique en % du PIB – scénario à 2,25% de croissance**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Dette publique (PSTAB 01/2006)</b>	<b>65,8</b>	<b>66,0</b>	<b>65,6</b>	<b>64,6</b>	<b>62,8</b>	<b>59,9</b>
<b>Dette publique (DOB 06/2006)</b>	<b>66,6</b>	<b>64,6</b>	<b>64,2</b>	<b>63,1</b>	<b>61,3</b>	<b>58,7</b>

**Déficit public en % du PIB – scénario à 3% de croissance**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Déficit public (PSTAB 01/2006)</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>1,5</b>
<b>Déficit public (DOB 06/2006)</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,0</b>

**Dette publique en % du PIB – scénario à 3% de croissance**

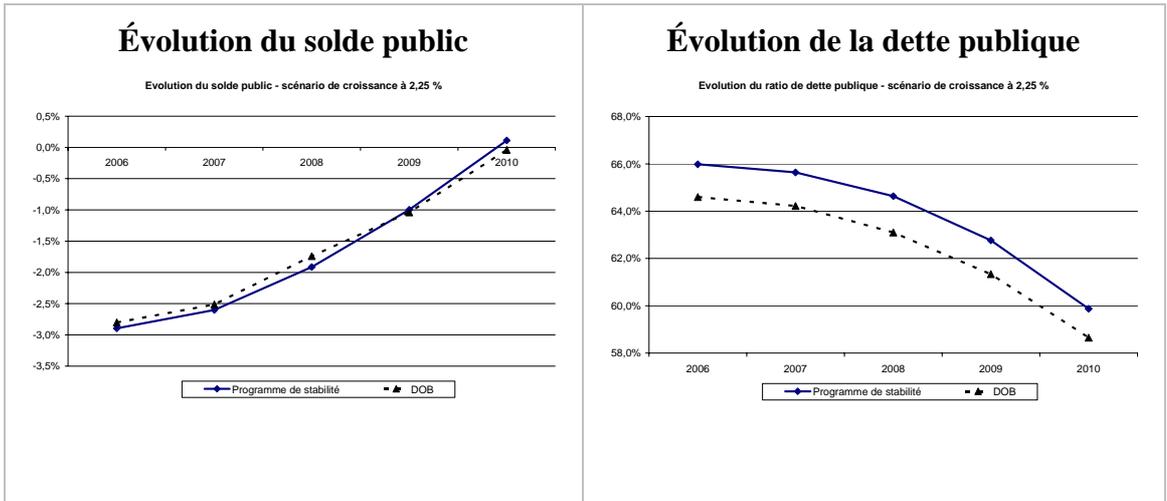
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Dette publique (PSTAB 01/2006)</b>	<b>65,8</b>	<b>66,0</b>	<b>64,8</b>	<b>62,6</b>	<b>59,3</b>	<b>54,8</b>
<b>Dette publique (DOB 06/2006)</b>	<b>66,6</b>	<b>64,6</b>	<b>63,5</b>	<b>61,4</b>	<b>58,5</b>	<b>54,5</b>

Plus précisément, le scénario chiffré de désendettement présenté à la Représentation nationale dans le cadre du Débat d'Orientation budgétaire 2006 est conforme à celui

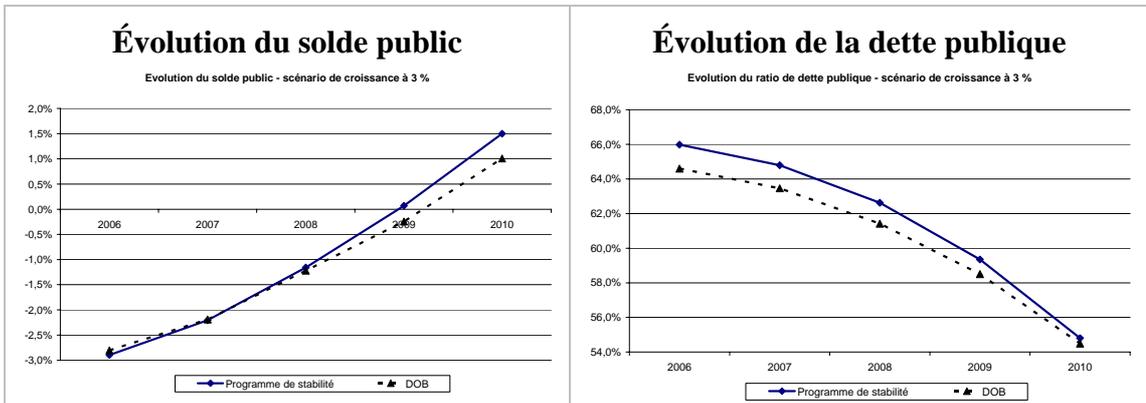
du Programme de Stabilité 2007-2009 de janvier, sous réserve des trois modifications suivantes :

- *prise en compte des informations nouvelles sur 2005* : le déficit public en 2005 s'est établi à 2,9 points de PIB contre 3,0 points de PIB prévu dans le programme de stabilité et la dette publique s'est établie à 66,6 points de PIB contre 65,8 points de PIB ;
- *prise en compte de l'engagement de désendettement 2006* : le Gouvernement s'est engagé à réduire le ratio de dette publique d'au moins 2 points de PIB en 2006, soit à moins de 64,6 points de PIB ;
- *modification de la trajectoire de solde des finances locales* : afin de tenir compte tant des remarques formulées par la Commission des Finances du Sénat dans le rapport d'information sur le Programme de stabilité que par les associations d'élus, le scénario actuel table sur un quasi équilibre des comptes des collectivités locales, et non plus un excédent significatif à l'horizon 2010.

## Scénario à 2,25% de croissance



## Scénario à 3% de croissance



### **III. Pour y parvenir, un pilotage renforcé de nos finances publiques**

---

---

---

## **B. Améliorer la gouvernance des finances sociales**

### **1. Les apports de la loi organique du 2 août 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)**

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financements de la sécurité sociale (LOLFSS) permet de réelles avancées en matière de pilotage du financement de la sécurité sociale.

#### **a) Le renforcement de la portée et de la lisibilité des lois de financement de la sécurité sociale**

En application de la LOLFSS, les lois de financements de la sécurité sociale comportent désormais des **tableaux d'équilibre** permettant de rapprocher les prévisions de recettes des différentes branches de sécurité sociale des objectifs de dépenses qui leur sont fixés.

Trois catégories de tableaux d'équilibre sont ainsi présentés à la représentation nationale : celui relatif aux branches du régime général, celui relatif aux branches de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, enfin celui relatif aux soldes des fonds de financement dotés de la personnalité morale concourant à l'équilibre financier de la sécurité sociale (Fonds de solidarité vieillesse, Fonds de financement des prestations sociales agricoles, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

Le Parlement peut ainsi se prononcer sur les **soldes** de chacune de ces catégories d'organismes et disposer d'une vision d'ensemble du financement de la sécurité sociale.

Le vote du Parlement porte sur **trois exercices successifs** : dernier exercice clos, exercice en cours et exercice à venir. La structuration des lois de financement de la sécurité sociale est ainsi clarifiée et se rapproche de l'architecture retenue pour les lois de finances de l'Etat (loi de finances initiale, loi de finances rectificative et loi de règlement).

### **Le renforcement du pouvoir d'amendement parlementaire et du pouvoir de contrôle en matière de financement de la sécurité sociale**

La LOLFSS a introduit de nombreuses dispositions de nature à renforcer le contrôle du Parlement sur le financement de la sécurité sociale et à mieux articuler les différents débats parlementaires portant sur l'ensemble des finances publiques, grâce à une coordination accrue entre les informations relatives aux finances de l'Etat et aux finances de la sécurité sociale.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (**ONDAM**) fait désormais l'objet d'une **déclinaison en sous-objectifs**. Les six sous-objectifs présentés dans la LFSS pour 2006 correspondent ainsi aux principales composantes de la dépense de soins remboursés par l'assurance maladie (dépenses de soins de ville ; dépenses relatives aux établissements tarifés à l'activité ; autres dépenses des établissements de santé ; dépenses relatives aux autres modes de prise en charge) ou à la contribution de l'assurance maladie à la nouvelle caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (contribution aux dépenses des établissements et services pour personnes âgées, contribution aux dépenses des établissements et services pour personnes handicapées). Cette présentation plus détaillée des dépenses d'assurance maladie a été accompagnée par le développement du droit d'amendement des parlementaires puisque, à l'instar de la LOLF, la notion de charge publique s'apprécie au niveau de l'ONDAM et non de chacun de ses sous-objectifs.

Par ailleurs, les commissions chargées, au sein de chaque assemblée, de l'examen des projets de lois de financement, se sont vues reconnaître de nouveaux pouvoirs de suivi et d'évaluation. De même, à l'instar des dispositions introduites par la LOLF au bénéfice des commissions chargées des finances, les commissions compétentes en

matière de financement de la sécurité sociale disposent depuis 2005 d'un pouvoir propre de **contrôle sur pièces et sur place**. Enfin, la loi organique a permis la création de missions permanentes d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale au sein de chaque assemblée. Cette possibilité a d'ailleurs donné lieu à la création de missions, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

### **Une démarche fondée sur une logique « objectifs – résultats »**

Dans le prolongement de la démarche engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de gestion liant l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale, et en s'inspirant de la logique de performance initiée par la LOLF au sein de l'Etat, une annexe de la loi de financement de la sécurité sociale présentera les « **programmes de qualité et d'efficience** » (PQE) de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches et pour les exercices à venir.

La représentation nationale, déjà directement associée à la gestion des régimes et organismes dans le cadre des conseils de surveillance des différentes caisses nationales, disposera à travers ces « programmes de qualité et d'efficience » des éléments d'information nécessaires pour appréhender, au moyen d'indicateurs précis et d'un nombre réduit, à partir d'un diagnostic de la situation (évaluation de l'état et des besoins sanitaires et sociaux de la population), les objectifs et réalisations des politiques mises en œuvre.

Conformément aux dispositions transitoires de la LOLFSS, **des avant-projets de programmes de qualité et d'efficience seront soumis pour avis aux commissions** compétentes des assemblées. Ces programmes sont consacrés respectivement aux politiques menées en matière d'assurance maladie, d'accidents du travail et maladies professionnelles, de soutien et de redistribution au bénéfice des familles, d'assurance vieillesse, ainsi que de compensation de la perte d'autonomie et de financement.

### **b) Un encadrement rigoureux de la dette sociale**

Le Gouvernement exerce une vigilance particulière sur le niveau de la dette sociale. Dans ce cadre, les réformes structurelles conduites en 2003 et en 2004, tant en matière d'assurance vieillesse que d'assurance maladie, ont pour ambition de garantir dans les meilleurs délais un retour à une situation d'équilibre financier et d'assurer ainsi la **soutenabilité** de la dette sociale et la pérennité de notre système de sécurité sociale.

Cette vigilance sur le niveau de la dette sociale et sur son évolution constitue également une préoccupation forte des parlementaires. Deux dispositions ont ainsi été introduites par voie d'amendement à la LOLFSS.

La première consiste à **intégrer la dette sociale dans le champ des lois de financement** afin que le Parlement dispose à travers ces lois d'une vision de l'ensemble des dimensions des finances sociales. D'une part, la représentation

nationale se prononcera sur un objectif annuel d'amortissement de la dette sociale. D'autre part, à l'occasion de l'examen des comptes du dernier exercice clos, le Parlement se prononcera au vu des éléments présentés par le Gouvernement sur les modalités d'emploi des éventuels excédents ou de couverture des déficits.

Enfin, il faut souligner que la LOLFSS a modifié les dispositions relatives à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Dans sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a reconnu le caractère organique de ces modifications. Désormais, la loi ordinaire ne saurait donc procéder au transfert d'une éventuelle dette à la CADES qui aurait pour effet d'augmenter la durée d'amortissement de la dette sociale. Cette disposition reflète la volonté de **limiter les transferts intergénérationnels** et d'**éviter le recours à la dette comme moyen de financement de dépenses courantes**.

#### **La gestion de la dette sociale**

La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été créée par l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996. Elle est financée essentiellement par la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

La loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie a élargi les missions de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en prévoyant des reprises de dettes échelonnées de 2004 à 2006.

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (article 20) limite dorénavant les possibilités de transfert de dette à la CADES en imposant que toute nouvelle opération de ce type soit accompagnée de l'affectation à cette caisse de recettes nouvelles permettant de ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette sociale.

Au 31 décembre 2005, compte tenu des encaissements de CRDS à hauteur de 44,3 Mds€ depuis sa création, la dette amortie est de 29 Mds€ et les intérêts versés représentent 15,3 Mds€. Le montant de la dette restant à amortir atteint 73 Mds€.

## **2. Une coordination renforcée entre les finances de l'Etat et les finances sociales pour assurer une maîtrise globale des finances publiques**

### **a) Une meilleure articulation entre les lois de finances de l'Etat et les lois de financement de la sécurité sociale**

Les **calendriers de préparation du PLF et du PLFSS** sont désormais mieux articulés. L'impératif de cohérence d'ensemble de notre stratégie de finances publiques impose en effet de mieux coordonner les deux exercices.

Le nouveau rapport annexé aux LFSS sur les conditions de l'**équilibre financier de la sécurité sociale au titre des quatre années à venir**, soumis à l'approbation du Parlement, complète la présentation, dans le rapport économique social et financier joint au projet de loi de finances, des engagements européens de la France au titre des différents secteurs des finances publiques.

Dans le même esprit, le présent rapport préparatoire au **débat d'orientation budgétaire** contribue également au renforcement du contrôle parlementaire sur l'ensemble des finances publiques, en présentant des développements détaillés sur l'équilibre financier de la sécurité sociale et en offrant au Parlement une vue d'ensemble des perspectives d'évolution des finances publiques.

Ainsi, suite à l'adoption de la LOLF et de la LOLFSS, le Parlement dispose de points réguliers de contrôle sur les finances publiques : débat d'orientation budgétaire, **débat sur l'évolution des prélèvements obligatoires**, débat coordonné à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances et de financement.

b) **Une clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale concernant la compensation des exonérations de charges sociales**

La loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004 a étendu la règle de compensation par le budget de l'Etat des mesures d'exonérations de cotisations sociales, instituée par la loi de 1994 (article L.131-7 du code de la sécurité sociale). Cette règle s'applique désormais non seulement aux exonérations proprement dites mais aussi aux réductions ou abattements d'assiette et, plus généralement, à tout transfert de charges entre l'Etat et la sécurité sociale.

Au bénéfice de l'expérience de neuf lois de financement et compte tenu de l'interdépendance croissante entre les finances de l'Etat et le financement de la sécurité sociale, la LOLFSS a introduit de nouveaux **mécanismes de coordination** entre les deux catégories de lois financières.

Tout d'abord, elle a prévu l'approbation dans la loi de financement de la sécurité sociale du montant de la compensation par l'Etat des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales. Compte tenu de son impact sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, le montant des crédits, inscrits dans la deuxième partie de la loi de finances et consacrés à la compensation aux régimes de sécurité sociale des mesures de réduction, d'exonération de cotisations et contributions de sécurité sociale ou d'abattement de leur assiette fait désormais l'objet d'un vote en loi de financement, par souci de coordination et de symétrie.

Par ailleurs, la LOLFSS a prévu que désormais seule une loi de financement pourra déroger au principe de non compensation ; la création ou modification d'une exonération ne faisant pas l'objet d'une compensation financière à la sécurité sociale ne pourra désormais s'opérer qu'en loi de financement de la sécurité sociale, et non plus en loi ordinaire, ce qui permettra de mieux encadrer cette pratique, d'en avoir une vision plus globale et de la circonscrire.

Ces dispositifs d'exonération font l'objet d'une présentation détaillée dans une nouvelle annexe de la LFSS (annexe 5).

### **La réforme du mode de financement des allègements généraux en 2006**

La loi de finances pour 2006 a modifié le mode de financement des allègements généraux de cotisations sociales, qui représentent plus de 88% du montant des exonérations compensées par l'Etat. Le financement des allègements généraux est désormais assuré par une affectation de recettes fiscales en lieu et place des dotations budgétaires. Les exonérations ciblées demeurent en revanche compensées par le biais de dotations inscrites dans le budget de l'Etat.

Une clause de garantie est prévue pour l'année 2006 afin d'opérer, le cas échéant, un ajustement égal à l'écart entre les produits de recettes fiscales transférées à la sécurité sociale et les pertes de recettes liées aux allègements généraux de cotisations. La régularisation interviendra dans le cadre de la plus prochaine loi de finances suivant l'établissement de l'écart. Par ailleurs, un ajustement sur les recettes fiscales transférées est prévu en cas de changement de périmètre sur les allègements généraux.

Au titre des exercices 2007 et 2008, le Gouvernement transmettra au Parlement un rapport sur le nouveau mécanisme de financement des allègements généraux, présentant les montants respectifs des pertes de cotisations et des recettes fiscales transférées, ainsi que l'écart qui en résulte, le cas échéant. En cas d'écart supérieur à 2%, ce rapport sera transmis à une commission, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, composée de parlementaires, de représentants des ministères du budget et de la sécurité sociale, ainsi que de personnes qualifiées. Cette commission pourra donner un avis sur les mesures d'ajustement à envisager, ainsi qu'en cas de modifications intervenant sur le champ des allègements généraux.

### **c) L'état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale**

En application de l'article 17 de la LOLFSS, le Gouvernement doit transmettre au Parlement un état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes de base de sécurité sociale avant la fin des mois de janvier et de juillet, et présentant la situation arrêtée au 31 décembre et 30 juin de chaque année.

L'état semestriel se présente sous forme de tableaux retraçant les sommes dues par l'Etat d'une part par caisse ou régime de sécurité sociale concerné, et d'autre part par nature de dettes ou de créances (exonération de cotisations sociales, remboursement de prestations servies pour le compte de l'Etat...), à la fois à un niveau agrégé et à un niveau plus détaillé. C'est un nouvel outil efficace de maîtrise des finances sociales, et plus largement de maîtrise des finances publiques, dans la mesure où il permet de disposer d'une vision précise des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale et de garantir ainsi la sincérité des comptes.

### **3. Une mise en perspective pluriannuelle de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour garantir une maîtrise durable des finances sociales**

#### **a) Le cadrage pluriannuel des finances sociales dans la loi de financement de la sécurité sociale**

Aux termes de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, les lois de financement de la sécurité sociale « déterminent les conditions générales de son équilibre financier ». En effet, les dépenses de sécurité sociale ne peuvent, à la différence de celles de l'Etat, faire l'objet de dotations limitatives : les assurés sociaux disposent d'un droit à prestations qu'il n'apparaît pas possible de limiter dans le cadre d'enveloppes prédéfinies.

La création des LFSS a ainsi permis, dans le respect des spécificités des dépenses sociales, de développer des mécanismes de contrôle particuliers permettant d'**améliorer la gestion** de ces dépenses.

La LOLFSS a désormais inscrit le pilotage financier de la sécurité sociale dans une perspective pluriannuelle. La dimension pluriannuelle se justifie car la mise en œuvre des réformes s'inscrit nécessairement **dans la durée** pour parvenir à infléchir véritablement le comportement des acteurs du système. C'est ainsi que le Gouvernement a privilégié lors des réformes structurelles de 2003 et de 2004 une démarche pluriannuelle de pilotage des dépenses d'assurance vieillesse et une maîtrise médicalisée des dépenses de santé, se fondant sur la **responsabilisation des acteurs** dans la durée.

La loi organique du 2 août 2005 prévoit à cet égard plusieurs innovations.

D'une part, les lois de financement de la sécurité sociale sont désormais structurées en **quatre parties** consacrées à : 1/ l'approbation des comptes clôturés ; 2/ la rectification des soldes, les prévisions de recettes et objectifs de dépenses de l'année en cours ; 3/ les prévisions de recettes et de l'équilibre financier de l'année à venir ; 4/ le vote des objectifs de dépenses par branche et de l'ONDAM de l'année à venir.

L'examen des lois de financement de la sécurité sociale est donc l'occasion pour la représentation nationale de vérifier le respect des engagements du Gouvernement en matière de maîtrise des finances sociales et la sincérité des chiffres qui lui ont été présentés l'année précédente.

Par ailleurs, les lois de financement donnent désormais lieu au vote d'une annexe présentant l'évolution des recettes et des dépenses de sécurité sociale pour les quatre années à venir. Cette annexe retrace ainsi la contribution attendue de la sécurité

sociale aux équilibres globaux des finances publiques souscrits par la France dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

b) **Les modalités d'encadrement pluriannuel des finances sociales dans le contexte de la conférence nationale des finances publiques**

Le Premier ministre, lors de la première Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, a rappelé le poids des finances sociales ainsi que leur place au sein des objectifs globaux d'équilibre des finances publiques.

Le poids des finances sociales (les dépenses des administrations de sécurité sociale représentaient 24,5% du PIB en 2004), le dynamisme de leurs dépenses, et la complexité du pilotage d'un système composé d'organismes autonomes et distincts conduisent à rechercher une amélioration des modalités actuelles de gouvernance.

Dans cette perspective, le Premier ministre a posé deux principes :

- d'une part, un objectif de progression mesurée des dépenses sociales lors de la période 2007/2009, leur augmentation devant se limiter à **un point au dessus du rythme de l'inflation** ;
- d'autre part, un objectif d'**équilibre du régime général en 2009**.

Ce cadrage des finances sociales est compatible avec le cadrage pluriannuel figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

**4. Des outils de pilotage supplémentaires pour favoriser une maîtrise permanente des finances sociales**

Au-delà des avancées importantes de la LOLFSS, et des schémas pluriannuels qui fixent le cadre général de maîtrise des finances publiques en général et des finances sociales en particulier, l'objectif d'équilibre financier des comptes sociaux doit être recherché par de nouveaux outils de **pilotage associant au quotidien les responsables des différents secteurs des administrations de sécurité sociale**.

Il convient à ce titre de prendre en compte la singularité de la gestion des dépenses sociales, confiée aux partenaires sociaux. La contribution des administrations de sécurité sociale à la stratégie globale de redressement de nos finances publiques ne peut donc être effective que dès lors que les gestionnaires autonomes des régimes partagent pleinement cette volonté de maîtrise. C'est la raison pour laquelle la conférence nationale des finances publiques, réunie chaque année sous l'égide du Premier ministre, et le conseil d'orientation des finances publiques comprennent des représentants des caisses nationales d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et

d'allocations familiales, de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ainsi que de l'assurance-chômage (UNEDIC) et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Plus généralement, conformément à la demande du Premier ministre lors de la Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, un certain nombre d'outils et de règles doivent permettre, tout au long du processus décisionnel, d'assurer le respect des objectifs fixés par le Gouvernement en matière de finances sociales.

a) **La nécessité d'un processus décisionnel qui intègre pleinement l'objectif de maîtrise des dépenses sociales.**

Outre les dispositions présentées dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, de nombreuses décisions publiques ont un impact sur les dépenses ou les recettes des administrations de sécurité sociale. Il importe donc qu'elles soient adoptées en parfaite connaissance de leur impact sur les finances sociales.

Cela passe tout d'abord par une **estimation systématique de l'impact financier**, pour l'ensemble des financeurs, des mesures soumises aux décideurs, qu'elles soient de nature législative, réglementaire ou conventionnelle. Cette évaluation doit être assurée par l'ensemble des acteurs de la dépense et tout particulièrement par les administrations ou organismes proposant une mesure nouvelle. Chaque mesure a vocation à être appréciée au regard de sa compatibilité avec les objectifs assignés en matière de maîtrise des comptes sociaux avant toute présentation ou mise en œuvre.

b) **De nouveaux outils d'information et de suivi financier adaptés aux spécificités de la sphère sociale**

Outre le débat parlementaire autour du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui permet de mesurer les résultats des efforts accomplis par le Gouvernement afin de maîtriser les finances sociales, les deux rapports de printemps et d'automne de la Commission des comptes de la sécurité sociale constituent aujourd'hui les principaux rendez-vous d'information sur les comptes sociaux.

Afin de compléter cette information, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre en janvier 2006, un **point d'information régulier sur les finances sociales** sera prochainement mis en place par le Gouvernement.

c) **Des instruments pour assurer tout au long de l'année le respect de la trajectoire des finances sociales.**

Le pilotage des dépenses sociales exige des instruments distincts de ceux existant pour l'État. Toutefois, comme pour l'État avec la mise en œuvre de la LOLF, la responsabilisation croissante des acteurs apparaît comme une condition nécessaire de

la maîtrise de la dépense. Pour le champ social, la responsabilisation suppose notamment une identification plus claire du champ de compétences de chaque acteur ou la mise en place de mécanismes spécifiques d'intéressement et de correction, fondés notamment sur le respect des objectifs financiers fixés par la loi de financement de la sécurité sociale.

A titre d'illustration, la création récente du **comité de suivi de la réforme de l'assurance maladie et des mesures concourant au respect de l'ONDAM**, présidé par le Ministre de la santé et des solidarités et associant l'ensemble des acteurs concernés, constitue un apport indispensable au pilotage régulier des dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie.

Cette volonté d'assurer tout au long de l'année la maîtrise des finances sociales se concrétisera par un enrichissement du dispositif mis en place dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie et de la politique de maîtrise médicalisée introduite par la loi du 13 août 2004. Ainsi, le **comité d'alerte** est appelé à jouer un rôle central dans le respect de la trajectoire annuelle des finances sociales telle que définie dans la loi de financement de la sécurité sociale. C'est pourquoi le gouvernement souhaite en étendre l'application à d'autres branches, à commencer par la branche famille.

---

## V. Les grandes orientations des finances sociales

---

La sécurité sociale est au cœur de notre pacte social. Elle constitue un instrument irremplaçable de solidarité entre les Français. Le Gouvernement a pour ambition, en garantissant sa viabilité financière, de répondre aux nouveaux besoins et de moderniser notre modèle social. C'est à cette fin que les orientations de la politique de sécurité sociale du Gouvernement s'inscrivent dans la perspective de moyen terme tracée lors de la conférence nationale des finances publiques, qui vise à poursuivre le redressement des finances sociales.

### A. Redresser les comptes et approfondir la logique de performance

#### 1. Rééquilibrer le régime général de sécurité sociale à l'horizon 2009

Afin de consolider leur contribution aux équilibres globaux des finances publiques, la conférence nationale des finances publiques a assigné aux finances sociales le double objectif d'une croissance limitée à un niveau de **1 % en volume** sur l'ensemble du champ des administrations de sécurité sociale (ASSO), et d'un **retour vers l'équilibre du régime général de sécurité sociale en 2009**.

La trajectoire à moyen terme des dépenses entrant dans le champ des LFSS qui résultent des objectifs fixés par la conférence nationale sur les finances publiques suppose une évolution des dépenses en volume de tous les régimes de sécurité sociale entre 2007 et 2009 pour la branche maladie de 0,4%, pour la branche vieillesse de 2,5%, pour la branche famille de 1,6% et pour la branche AT-MP de 1,2%.

En ce qui concerne les recettes, leur évolution est principalement corrélée à celle des revenus salariaux. L'amélioration de la situation de l'emploi, largement engagée grâce à l'action du Gouvernement dans le cadre de la bataille pour l'emploi (-210.000 demandeurs d'emploi en un an), contribuera à leur progression et à leur dynamisme. La préservation des recettes de la sécurité sociale est également garantie par la compensation intégrale du coût des allègements de cotisations patronales de sécurité

sociale. Comme rappelé plus haut, les principes de la compensation ont été renforcés par la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie et par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Ses modalités ont également été profondément réformées dans le cadre de la loi de finances pour 2006 qui a procédé à l'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale en compensation des allègements généraux, et prévu l'application des mécanismes de suivi pour garantir l'adéquation des recettes fiscales ainsi transférés à l'évolution du coût des allègements généraux.

L'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale a par ailleurs permis de poursuivre la diversification des ressources dévolues à celles-ci. Dans la continuité de ce mouvement, et afin de pérenniser le financement de la sécurité sociale, une réflexion générale est en cours sur l'assiette des cotisations employeurs.

#### **Le rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale**

A l'occasion de ses vœux aux forces vives, le Président de la République a annoncé son souhait de voir étudier une autre mode de financement de la protection sociale, reposant sur une assiette élargie au-delà des seuls revenus d'activité, pour que ce financement soit à la fois plus juste et plus favorable à l'emploi.

Un groupe de travail, animé par les ministères des finances (Direction de la législation fiscale) et de la santé (Direction de la sécurité sociale) a examiné différentes voies de réforme au regard de trois objectifs : concourir à la compétitivité de la France, préserver le financement pérenne de la protection sociale et favoriser l'emploi.

Quatre pistes principales ont été analysées par le groupe :

- **l'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée (CVA)**, qui consisterait à remplacer une fraction des cotisations employeurs par un prélèvement assis sur la valeur ajoutée des entreprises, brute ou nette des dotations aux amortissements ;

- **la modulation des cotisations sociales employeurs en fonction de la valeur ajoutée** qui conduirait à faire varier tout ou partie des actuelles cotisations en fonction d'un ratio " masse salariale / valeur ajoutée ", défini aux niveaux national, sectoriel, ou de chaque entreprise ;

- **l'introduction d'une contribution patronale généralisée (CPG)** qui s'inscrirait dans un processus d'élargissement de l'assiette actuelle par l'intégration, outre les salaires, des éléments de rémunération non cotisés, ainsi que du résultat courant avant impôts, représentatif des profits de l'entreprise ;

- **la création d'une TVA sociale**, qui consisterait à remplacer une partie des cotisations sociales employeurs par une augmentation d'un ou des taux de la TVA, le produit de cette hausse de taux étant affecté au financement de la sécurité sociale.

Le rapport du groupe de travail remis le 29 mai a été communiqué au Conseil d'orientation pour l'emploi et au Conseil d'analyse économique afin de recueillir leurs avis avant le 30 juin. Le Centre d'analyse stratégique sera chargé d'en faire la synthèse.

## **2. Renforcer la performance des organismes de sécurité sociale dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion**

Le Gouvernement est très attaché au développement de la performance de la gestion des organismes de sécurité sociale. C'est la raison pour laquelle les conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec les caisses nationales du régime général à partir de 2005 mettent toutes l'accent sur le renforcement de l'efficacité des branches.

Conformément aux recommandations des différents rapports parlementaires, notamment celui de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale (M.E.C.S.S.), et des rapports de la Cour des Comptes, des objectifs de gains de productivité significatifs sont inscrits dans les COG.

La généralisation de la comptabilité analytique, l'amélioration de la gestion des achats, le partage des fonctions « support » entre les organismes et l'élaboration des budgets pluriannuels doivent permettre de réaliser ces **gains d'efficacité**.

Différents outils sont actuellement développés tels que la mise en place généralisée d'observatoires des coûts et des charges et la systématisation de la comptabilité analytique. Ces travaux permettront à moyen terme de mieux mesurer la performance des organismes de sécurité sociale, et d'identifier les domaines sur lesquels les efforts doivent porter pour améliorer encore leur efficacité.

Par ailleurs, l'élaboration des budgets de fonctionnement courant des nouvelles COG prend désormais pour base la moyenne d'exécution des années précédentes, même si la négociation des enveloppes prend également en considération leurs perspectives d'évolution, en fonction de la situation propre à chaque branche.

Dans cette logique de maîtrise des coûts, le partage des ressources et des fonctions de support doit constituer un axe prioritaire. Les objectifs inscrits dans les conventions d'objectifs et de gestion récemment signées traduisent cette priorité. De surcroît, un groupe de travail sera prochainement installé à l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), qui assure les tâches d'intérêt commun des caisses, en vue d'établir un programme de mutualisation entre les branches, notamment en ce qui concerne les fonctions de paie et de gestion immobilière. La fonction « achats » doit également être développée. Les audits sur ce thème menés dans différentes branches attestent des gains qui pourraient être réalisés dans ce domaine.

Par ailleurs, les récentes conventions d'objectifs et de gestion fixent des objectifs de **gains de productivité** qui permettent de tirer parti du potentiel offert par l'augmentation du nombre des départs à la retraite : dans la branche vieillesse, ces efforts se traduisent par une quasi stabilité des effectifs dans un contexte de forte augmentation de la charge de travail liée à la réforme des retraites ; dans les autres branches, des efforts de productivité correspondant au non remplacement de 30 à 50 % des départs à la retraite ont été demandés ; quant à l'assurance maladie, la négociation de la nouvelle COG de la CNAMTS assignera également à la branche des objectifs de productivité.

Enfin, la généralisation des procédures de certification des organismes représente un des outils susceptibles de concourir à l'**amélioration de la qualité**, même s'il faut souligner que le recours à de telles démarches de certification relève avant tout du choix des moyens définis par les organismes nationaux pour atteindre les objectifs de qualité et d'efficience qui leur sont assignés par les COG.

Toutes ces exigences ont permis, depuis deux ans, de stabiliser les dépenses de gestion des organismes du régime général autour de 10 Mds€ par an. Cette démarche d'efficience est une composante importante de la démarche globale poursuivie par le Gouvernement de rechercher, sur les différents plans et secteurs de dépenses, la meilleure contribution des régimes et branches de la sécurité sociale aux objectifs de maîtrise des comptes sociaux et, de manière globale, des équilibres de nos finances publiques.

## **B. Les grands axes de la politique de sécurité sociale**



## **2. Poursuivre la consolidation du système de retraites**

**Le Gouvernement a, en 2003, décidé une réforme structurelle et globale qui garantit l'avenir de notre système par répartition.** Cette réforme a été largement enrichie lors du débat parlementaire. Son adoption reflète le consensus sur la nécessité de préparer d'ores et déjà les échéances démographiques à venir, notamment à l'horizon 2020. En effet, la réforme des retraites constitue un processus continu : la loi de 2003 s'est inscrite dans des réflexions de long terme, sur la base d'un diagnostic partagé résultant notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR).

**Le Gouvernement souhaite s'inscrire dans le calendrier et les échéances fixées en 2003.** Le principe de ces rendez-vous réguliers, sur la base d'un constat partagé, constitue une avancée forte de la loi de 2003 qu'il convient de respecter. **Le premier de ces rendez-vous est fixé en 2008**, date à laquelle le Gouvernement transmettra un rapport à la représentation nationale qui sera rendu public. Ce rapport doit permettre, notamment compte tenu des travaux réalisés par le COR, d'analyser les effets de la réforme de 2003 en portant une attention particulière sur l'évolution de certains dispositifs introduits ou modifiés par la loi de 2003 (départs anticipés, rachats de cotisation, utilisation de la surcote, impact de la baisse de la décote) ou encore le développement de stratégies alternatives à la fermeture progressive des dispositifs de pré-retraites. Il sera l'occasion d'envisager des mesures complémentaires. Ce rapport devra parallèlement analyser les problématiques d'équité entre les assurés sociaux selon leur régime d'affiliation ou même en leur sein..

Le dynamisme des prestations vieillesse observé en 2006, qui vient de conduire la Commission des comptes de la sécurité sociale du 8 juin 2006 à réactualiser à la hausse ses prévisions de déficit de la branche retraite du régime général pour 2006, résulte d'ailleurs principalement de la montée en charge très dynamique du dispositif des départs anticipés pour les salariés ayant effectué des carrières longues. Ce dispositif, nécessaire à l'équilibre de long terme de la réforme des retraites, enregistre en effet un succès plus important qu'initialement prévu, ce qui présente un coût immédiat de 1,8 Md€ en 2006 et pèse sur les comptes de la CNAV dont le déficit se maintiendrait à 2,2 Md€ en 2006 après 1,9 Md€ en 2005.

Au-delà de ces effets de court terme, la mise en œuvre de la réforme des retraites permettra, comme viennent de le confirmer les récents travaux du conseil d'orientation des retraites, d'améliorer les perspectives financières de la branche vieillesse.

### **Les projections du Conseil d'orientation des retraites à horizon 2020**

Le Conseil d'orientation des retraites a remis le 30 mars 2006 au Premier ministre son rapport sur les projections des régimes de retraite à horizon 2050.

Les nouvelles évaluations réalisées pour ce rapport confirment l'impact estimé en 2003 de cette réforme qui vise à assurer la pérennité de notre système de retraite par répartition.

Ainsi, dans le cadre de l'horizon 2020 retenu pour cette réforme et du scénario central, la réduction du besoin de financement issu du report de l'âge de départ à la retraite est de 19 Mds€ en niveau (dont 12 Md€ pour les régimes des fonctionnaires), soit 0,9 point de PIB (passage de - 1,7 % à - 0,8 % du PIB). L'impact favorable de cette réforme se poursuit au-delà de 2020 puisqu'elle réduit de 43 Mds€ (dont 28 Mds€ pour les régimes des fonctionnaires) le besoin de financement en 2050, soit - 1,2 point de PIB malgré l'hypothèse conventionnelle, retenue par le COR, d'un plafonnement des effets de la réforme à compter de 2020.

La couverture du besoin de financement résiduel à horizon 2020 est assurée pour le régime général, conformément au principe retenu en 2003, par le redéploiement des cotisations à l'assurance chômage. Cet apport met en lumière la nécessité d'une politique de l'emploi forte et ambitieuse, notamment en faveur des seniors, afin d'assurer la solidité de notre système de retraite et plus largement de notre système social.

Concernant la couverture du besoin de financement complémentaire au-delà de 2020, la réforme de 2003 repose sur la mise en place d'un processus de rendez-vous réguliers - tous les 4 ans : ils permettront de réaliser l'ajustement progressif et permanent de notre système de retraite afin d'en assurer la pérennité.

---