

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques

NOR : PRMX1301269C

Paris, le 14 janvier 2013.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les ministres délégués

Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi adopté le 6 novembre 2012 prévoit « une discipline nouvelle dans le pilotage de l'action publique : toute nouvelle dépense devra être financée par des économies en dépense ; le financement par une recette nouvelle ne sera plus possible, car l'effort fiscal ne doit pas servir à favoriser des dépenses supplémentaires ; toute réforme conduite à l'initiative du Gouvernement devra comprendre un volet d'optimisation de la dépense publique ».

*
* *

La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 décrit la trajectoire du retour à l'équilibre de nos finances publiques.

Notre trajectoire de désendettement repose sur un partage équilibré de l'effort entre recettes et dépenses. L'effort qui est demandé aux Français par les augmentations d'impôt doit s'accompagner d'une parfaite maîtrise des dépenses publiques : l'impôt doit être dépensé au plus juste.

Au cours de l'actuelle législature, l'évolution de l'ensemble de la dépense publique sera ainsi limitée à 0,5 % en volume par an en moyenne, ce qui permettra de ramener la part des dépenses publiques dans la richesse nationale de 56,3 % en 2012 à 53,1 % en 2017.

Dans le pilotage de l'action publique, une discipline nouvelle, c'est-à-dire un ensemble de règles garantissant le respect de nos engagements en matière de maîtrise de la dépense publique, est indispensable.

L'objet de la présente circulaire est de fixer ces règles.

*
* *

Premier principe : « l'auto-assurance ».

Au sein des programmes placés sous votre responsabilité, certains postes de dépenses seront plus dynamiques que prévu, d'autres le seront moins ; des mesures nouvelles pourront également être mises en œuvre. Je vous demande de vous assurer que les plafonds pluriannuels des programmes seront respectés globalement, en compensant par de moindres dépenses sur certains postes les dépenses imprévues sur d'autres. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une ouverture nette de crédits pourra être envisagée. Je vous demande en conséquence de programmer l'emploi de vos crédits en considérant que les moyens d'engagement et de paiement mis en réserve ne seront pas disponibles.

Ce principe dit d'« auto-assurance » peut être apprécié sur le périmètre global des programmes dont vous êtes responsables.

Le respect de ce principe passe :

- par une gestion responsable de chaque programme, sous l'autorité du responsable de programme qui identifiera le plus tôt possible les risques pesant sur la gestion et mettra en œuvre les mesures permettant de les couvrir, notamment en ce qui concerne la masse salariale et les crédits d'intervention ;

- par une mise en réserve initiale dont l'éventuelle mise à disposition sera limitée à la couverture des aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés par le responsable de programme et qui ne peuvent être couverts par redéploiement. La règle générale doit être de prévoir une annulation au moins partielle de ces crédits en fin de gestion ;
- s'agissant des opérateurs de l'Etat, par une notification des subventions pour charges de service public nettes de la mise en réserve afin de pouvoir plus efficacement mobiliser cette dernière.

Afin de mieux couvrir les risques spécifiques à chaque programme, des mises en réserve supplémentaires pourront être décidées en début de gestion sur proposition du ministre chargé du budget, notamment pour les programmes qui auraient dépassé en exécution le montant de l'autorisation initiale au cours de l'exercice précédent.

Deuxième principe : le financement de toute nouvelle dépense par une économie en dépense.

Cette approche est indispensable : trop souvent, une dépense est ajoutée aux précédentes, sans que la pertinence ou le degré de priorité de ces dernières ne soit réexaminé. Les nouveaux projets ou les nouvelles dépenses que vous me proposerez, qu'il s'agisse d'une dépense de l'Etat, de ses agences ou de la sécurité sociale, devront être gagés par une économie sur d'autres postes que vous pilotez, de façon que vos dépenses totales n'augmentent pas. Une économie signifie une diminution de la dépense publique totale, sans report de charges sur d'autres entités publiques, sur des fournisseurs ou sur d'autres années.

J'ai demandé au ministre chargé du budget de vérifier que les propositions d'économies que vous me soumettez sont conformes à ces principes. Je vous demande de lui transmettre les éléments nécessaires à cette vérification avant toute proposition de dépense nouvelle.

Aucune nouvelle dépense ne pourra être financée par une augmentation de recettes, quel que soit leur affectataire, qu'il s'agisse de l'augmentation de taxes existantes ou de la création de nouvelles taxes. Cette règle s'applique à tous : dépenses de l'Etat, de ses agences et de la sécurité sociale. Elle est indispensable, compte tenu du niveau élevé de nos prélèvements obligatoires et de l'engagement de stabilité fiscale que nous avons pris. De même, la création d'une nouvelle taxe ou l'augmentation d'une taxe existante ne pourra en aucun cas justifier une augmentation de dépense.

S'agissant des agences de l'Etat, cette règle est cohérente avec la programmation des finances publiques qui repose sur une réduction en valeur absolue des taxes affectées en 2014 et 2015. Par ailleurs, une revue exhaustive de la pertinence de ces affectations sera présentée au Parlement avant le 30 juin 2013, afin de permettre d'en tirer les conclusions dans les lois financières pour 2014.

Troisième principe : le recours aux dépenses fiscales ne doit pas venir en substitution d'une dépense budgétaire et doit être compensé par la diminution d'une autre dépense fiscale.

L'utilisation de l'outil fiscal doit répondre à une logique d'efficacité et non de contournement. Sur la durée de la législature, l'ensemble des dépenses fiscales fera en outre l'objet d'une évaluation transmise au Parlement, à raison d'un cinquième des dépenses fiscales chaque année. Dans le cadre de la préparation de chaque loi de finances, il vous sera demandé de tenir compte des évaluations disponibles pour identifier les dépenses fiscales réellement indispensables à la mise en œuvre des priorités de vos missions afin de réduire le coût global des dépenses fiscales dont le pilotage vous incombe.

Enfin, je vous rappelle que les mesures fiscales ou relatives aux recettes sociales décidées à l'initiative du Gouvernement ne pourront trouver leur place que dans une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Cette maîtrise de la dépense publique est indispensable pour le redressement de nos comptes publics et la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Il en va de notre souveraineté, il en va du respect de la parole donnée devant les Français et devant nos partenaires.

Nous n'y parviendrons qu'avec une grande détermination, dans le cadre d'une évaluation systématique des dépenses publiques, que la démarche de modernisation de l'action publique doit permettre, tout en assurant la qualité des services publics.

Je vous demande de veiller personnellement au respect de ces règles.

JEAN-MARC AYRAULT