



RAPPORT SUR LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Préliminaire au débat d'orientation sur les
finances publiques

Juin 2011

Cour des comptes

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
DELIBERE	9
PREMIERE PARTIE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES EN 2010 ET 2011	15
CHAPITRE I LA SITUATION D'ENSEMBLE DU SECTEUR PUBLIC EN 2010	17
I - Un déficit public très élevé et largement structurel	18
A - Un déficit très important et une dette croissante	18
B - Des dépenses publiques ralenties, mais des recettes réduites par des baisses d'impôts	20
C - Un important déficit structurel	27
D - Des difficultés de prévision du déficit public	32
II - Une situation plus dégradée que dans le reste de l'Europe.....	35
A - Des soldes plus dégradés en France	35
B - Des dettes accrues par la crise bancaire dans d'autres pays	38
C - Un niveau très élevé de dépenses et de recettes publiques en France	40
III - La dégradation de la situation des entreprises publiques	43
CHAPITRE II LA SITUATION DES DIFFERENTES CATEGORIES D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	49
I - Un déficit concentré sur l'Etat et le régime général	49
A - Le déficit et la dette	49
B - La décomposition du solde structurel	51
II - La situation très dégradée de l'Etat	53
A - Des déficits encore très importants	53

B - Les recettes et dépenses budgétaires marquées par des opérations exceptionnelles	55
C - La dette et la croissance des charges d'intérêt limitées par des facteurs non durables	61
D - Des mesures de relance plus coûteuses que prévu mais effectivement temporaires	63
III - La hausse du déficit et de la dette des administrations de sécurité sociale	66
A - Un déficit des régimes de base de 30 Md€	66
B - Un déficit aggravé de l'assurance chômage	70
C - La montée de la dette des organismes sociaux	70
IV - L'amélioration des comptes des administrations publiques locales	72
A - La décélération des dépenses de fonctionnement	73
B - Une capacité d'autofinancement améliorée	74
C - Le recul des investissements locaux	75
CHAPITRE III LA SITUATION EN 2011	79
I - Un déficit qui peut baisser significativement mais qui sera encore très élevé	79
A - Une baisse du déficit mais un effort structurel encore insuffisant	79
B - Une situation qui reste plus dégradée que dans la moyenne des autres pays européens	85
II - Les différentes administrations publiques	85
A - Une baisse du déficit de l'Etat liée pour une part importante à l'arrêt de mesures exceptionnelles	85
B - Une situation toujours préoccupante des administrations sociales	89
C - L'évolution incertaine des administrations locales	91
DEUXIEME PARTIE LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES	95
CHAPITRE IV LES RISQUES AU-DELA DE 2011	97
I - Une trajectoire 2012-2014 à mieux assurer	98

A - La trajectoire du programme de stabilité	98
B - Les programmes de redressement mieux documentés d'autres pays européens	103
II - Des risques importants à l'horizon de 2020	108
A - La nécessité de prévenir l'emballlement de la dette	108
B - Les risques pesant sur les comptes sociaux	111
C - Les incertitudes pesant sur les finances locales	116
III - Des finances publiques non soutenables à long terme en l'absence de mesures	120
IV - Les déficits publics, menace centrale pour la croissance	123
A - Les échanges extérieurs	124
B - Le financement de l'économie	126
C - L'investissement	127
D - Les inégalités sociales	128
CHAPITRE V LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES	131
I - Un bilan pour 2009 et 2010 en demi-teinte de la première loi de programmation	132
A - Les dispositifs autres que le budget triennal	133
B - Le budget triennal 2009-2011	134
C - Une dérive des dépenses publiques reprise en base dans la deuxième loi de programmation	139
II - Les apports et les insuffisances des nouvelles lois de programmation 140	
A - La loi de programmation pour 2011-2014	140
B - Les modifications prévues dans le projet de loi constitutionnelle	142
C - Les questions posées tant par les lois de programmation que par les futures lois-cadres	145
CHAPITRE VI LA PROBLEMATIQUE DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	157
I - Ralentir la croissance des dépenses publiques	158
A - Les principes d'action	158
B - Deux exemples : l'emploi et l'assurance maladie	161

II - Augmenter les recettes publiques	167
A - Elargir l'assiette des prélèvements	168
B - Infléchir la structure des prélèvements	171
CONCLUSION GENERALE.....	175
 ANNEXES.....	 181
Annexe 1 – Le périmètre des administrations publiques	182
Annexe 2 – Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques.....	183
Annexe 3 – Les référentiels comptables.....	185
Annexe 4 – Dépenses et recettes de l'ensemble des collectivités territoriales et des groupements de communes à fiscalité propre....	188
Annexe 5 – Les comparaisons internationales.....	191
 REONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INSDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE- PAROLE DU GOUVERNEMENT.....	 203

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

- élaboration et publication -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les

observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ;

elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

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

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

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

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

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

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

*

Les rapports de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, comme ses autres rapports sur les finances publiques et les actes de certification des comptes de l'Etat, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

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

Elle a arrêté sa position au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses qu'elles ont adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, M. Pichon, Mme Cornette, MM. Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mayaud, Rémond, Gillette, Ganser, Monier, Thérond, Briet, Cazanave, Moreau, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lebuy, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Cazala, Alventosa, Frangialli, Andréani, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier (Louis), Braunstein, M. Phéline, Mme Ullmann, MM. Barbé, Gautier (Jean), Vermeulen, Bonin, Vachia, Mme Moati, MM. Cossin, Lefebvre, Davy de Virville, Sabbe, Petel, Mme Maléat-Mely, MM. Valdiguié, Tenier, Hayez, Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Doyelle, de Gaulle, Guibert, Ménard, Piolé, Uguen, Mme Briguet, MM. Prat, Guédon, Martin (Claude), Bourlange, Baccou, Sépulchre, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Bouygard, MM. Hernu, Chouvet, Viola, Mme Démier, MM. Clément, Le Mer, Léna, Migus, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Lambert, Mme Dardayrol, MM. de la Guéronnière, Duwoye, Aulin, Senhaji, conseillers maîtres, MM. Cadet, Schott, Klinger, Gros, Blaïron, Marland, Schmitt, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et M. Vallernaud, avocat général, qui l'assistait ;
- M. Ecale, conseiller référendaire.

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

Fait à la Cour, le 21 juin 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Babusiaux, président de chambre, et composée de MM. de Mourgues, Mayaud, Houry (jusqu'au 10 mai 2011), Monier, Thérond, Lefas, Johanet (jusqu'au 25 février 2011), Vermeulen et Lefebvre, Mme Trupin, M. Piolé, Mmes Briguet et Vergnet, et M. Viola (à compter du 25 mars 2011).

M. Vallernaud, avocat général, représente le procureur général

Le rapporteur était M. Ecalle, conseiller référendaire, avec le concours de M. Barbé, Mme Bouygard, MM. Braunstein, Ganser, Laboureix, Lefas, Thérond, Troesch, conseillers maîtres, MM. Hervio, Jourdain, Ravalet, Richard, conseillers référendaires, Mmes Clerici, Philbert, MM. Jaillard, Plée, rapporteurs, Mmes Assouline et Roizen, experts.

Le contre-rapporteur était M. Monier, conseiller maître, assisté de M. Briet, conseiller maître.

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Son dépôt est conjoint à celui du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de cette loi organique. Il vise à nourrir le débat d'orientation des finances publiques que doit tenir le Parlement ainsi que le débat sur l'orientation des finances sociales qui peut lui être couplé, en application de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

Il est publié par la Cour après l'acte de certification des comptes et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat, ainsi qu'après la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, pour l'exercice 2010. Son champ est plus vaste que celui de ces documents, car il couvre l'ensemble du secteur public, et la période concernée est différente, car il porte à la fois sur la situation des finances publiques à fin 2010 et sur leurs perspectives pour les années suivantes.

Il se situe, dans le calendrier du nouveau « semestre européen », après le dépôt du programme de stabilité de la France auprès de la Commission européenne et à la même période de l'année que les avis, et éventuellement les recommandations, du conseil économique et financier puis du conseil de l'Union européenne sur ce programme.

Dans ses précédents rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques ainsi que dans ses rapports publics annuels, la Cour a souligné le niveau excessif du déficit public, notamment de sa composante structurelle. Elle a mis en évidence le risque d'un emballement de la dette et les graves conséquences qui peuvent en résulter. Elle a recommandé de réaliser un effort structurel de réduction du déficit d'environ 1 point de PIB par an et de le faire porter surtout sur les dépenses, tout en observant que, pendant la phase de redressement des finances publiques, une hausse des prélèvements obligatoires est inévitable. Elle a montré que les règles établies par la première loi de programmation des finances publiques n'ont pas toujours été respectées.

Dans son rapport public annuel de février 2011, la Cour a noté que la nouvelle loi de programmation, votée en décembre 2010, impose désormais chaque année un important effort structurel de réduction du déficit, mais aussi que cet effort reste inférieur au montant recommandé. Il repose surtout sur une forte inflexion de la croissance des dépenses publiques, mais les réformes annoncées par le Gouvernement ne permettent pas de documenter des économies d'une ampleur adaptée, surtout après 2011. La loi de programmation prévoit aussi une réduction du coût des niches fiscales et sociales, cependant encore trop faible.

Le présent rapport fait d'abord le point sur la situation de l'ensemble des administrations publiques à la fin de 2010, notamment sur la composante structurelle de leur déficit, en accordant une attention particulière à l'impact de la suppression de la taxe professionnelle et en examinant *a posteriori* les prévisions de déficit public pour 2010. La situation de la France est ensuite comparée à celle des autres pays européens, notamment l'Allemagne qui est le plus important sur le plan économique. L'analyse est étendue, pour la première fois, aux entreprises publiques du secteur marchand.

La répartition du déficit structurel entre les divers sous-secteurs des administrations publiques est établie avant un examen détaillé de la situation de chacun d'eux. Les effets du plan de relance et des investissements d'avenir sont plus précisément analysés, de même que la baisse des dépenses des collectivités territoriales qui a été un élément déterminant de la réduction du déficit public.

Ce diagnostic est ensuite actualisé pour tenir compte de la diminution du déficit prévue par le Gouvernement pour 2011 en mettant en évidence les conditions nécessaires pour atteindre cet objectif.

Le rapport examine ensuite la soutenabilité des finances publiques à divers horizons (2014, 2020 et long terme). Il s'agit non de prévoir l'évolution de la dette, mais de mettre en évidence le risque d'une forte augmentation de celle-ci en l'absence d'efforts de redressement durables et constamment soutenus, ainsi que les conséquences qui pourraient en résulter, notamment sur la croissance potentielle.

Cet examen est complété cette année par une analyse de la soutenabilité de la croissance potentielle elle-même, visant à vérifier si d'éventuels déséquilibres économiques, autres que les déficits publics, ne présentent pas aussi un danger pour les finances publiques.

Après un bilan de la première loi de programmation des finances publiques, les dispositions de la deuxième, datée du 29 décembre 2010, et du projet de réforme constitutionnelle sont analysées.

La problématique générale des voies à suivre pour assurer le redressement des finances publiques est enfin abordée sous le double aspect des dépenses et des recettes.

Ce rapport s'appuie d'abord sur la présentation des finances publiques en comptabilité nationale, seul référentiel comptable permettant d'établir des comparaisons internationales et de donner une image globale et cohérente des administrations publiques. Pour analyser dans le détail la situation de l'Etat, des régimes sociaux et des collectivités territoriales, il a aussi recours aux comptabilités spécifiques de ces organismes. Pour ce qui concerne l'Etat, il s'agit surtout de sa comptabilité budgétaire, mais des éléments d'information sont aussi tirés de sa comptabilité générale. L'annexe III précise les principales différences entre ces systèmes comptables.

Pour cet examen des finances publiques, la Cour a mené diverses enquêtes et utilisé les observations formulées dans son *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire* et dans son *rapport sur la certification des comptes* de 2010 de l'Etat. Elle a aussi réuni, sous la forme d'un séminaire, une trentaine de personnalités, d'experts et de représentants de l'administration qui lui ont exposé leurs analyses. Une réunion de travail a également été tenue avec le conseil d'experts économiques allemand (« conseil des cinq sages »).

Première partie
La situation des finances publiques en
2010 et 2011

Chapitre I

La situation d'ensemble du secteur public en 2010

Le déficit de l'ensemble des administrations publiques, désigné comme le « déficit public », a légèrement baissé en 2010 par rapport à 2009 où il avait atteint 7,5 % du PIB, son plus haut niveau depuis 1959¹, mais il est resté très élevé (7,1 % du PIB).

Ce chapitre établit un diagnostic d'ensemble de la situation des finances publiques en examinant les évolutions du déficit, de la dette, des recettes et des dépenses publics, puis en distinguant les composantes conjoncturelle et structurelle du déficit. Le déficit publié par l'INSEE en avril 2011 étant sensiblement inférieur aux prévisions faites à l'automne dernier par le Gouvernement, celles-ci sont aussi examinées. La situation de la France est ensuite comparée à celle des autres pays européens, plus particulièrement à celle de l'Allemagne.

Ce chapitre analyse également, pour la première fois, l'évolution de la situation financière des entreprises publiques et les risques que la dégradation de leurs comptes intervenue pendant la crise peut présenter pour l'Etat.

¹ La série publiée par l'INSEE ne remonte pas plus loin dans le temps.

I - Un déficit public très élevé et largement structurel

A - Un déficit très important et une dette croissante

Le tableau suivant retrace l'évolution du déficit et de la dette des administrations publiques au cours des cinq dernières années.

Tableau 1 : le déficit et l'endettement publics

	2006	2007	2008	2009	2010
Déficit public (Md€)	- 42	- 52	- 64	- 142	- 136
Déficit public (% du PIB)	- 2,3	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1
Dette publique (Md€)	1 152	1 212	1 319	1 493	1 591
Dette publique (% du PIB)	64,1	64,2	68,2	79,0	82,3
Croissance du PIB (volume)	2,5	2,3	- 0,1	- 2,7	1,5

Source INSEE, mai 2011 ; le PIB est estimé à 1 933 Md€ en 2010 après 1 889 Md€ en 2009.

1 - Le déficit

Le déficit public avait atteint 7,5 % du PIB en 2009, s'accroissant de 4,2 points de PIB par rapport à 2008, en partie du fait de la crise. En 2010, il a diminué de seulement 0,4 point de PIB et s'est donc situé à un niveau qui reste exceptionnellement élevé (7,1 % du PIB).

Contrairement à ce qui s'est passé en comptabilité budgétaire où leur montant total (34,6 Md€) a été enregistré en dépenses dès 2010, les investissements d'avenir n'ont eu quasiment aucun impact sur le déficit public de 2010 en comptabilité nationale. Ils ne l'augmenteront qu'au fur et à mesure de leur réalisation effective (cf. chapitre suivant).

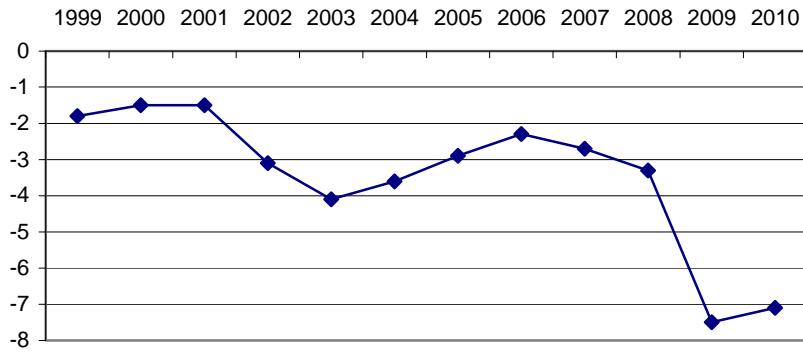
En comptabilité nationale, la diminution du coût des mesures de relance a réduit le déficit de 0,7 point de PIB en 2010 (cf. encadré), mais le remplacement de la taxe professionnelle par de nouveaux impôts dont le produit est plus faible l'a accru de 0,4 point (cf. plus loin). L'ensemble des autres facteurs a amélioré le solde public de 0,1 point de PIB.

Le plan de relance

En comptabilité nationale, les mesures fiscales du plan de relance ont eu un coût d'environ 0,65 % du PIB en 2009, qui a été ramené à 0,1 % en 2010. Leur contrecoup se traduirait par un supplément de recettes de 0,1 % en 2011². Du côté des dépenses publiques, le plan de relance a représenté 0,35 % du PIB en 2009 et ce coût a été ramené à 0,2 % en 2010.

Au total, le plan de relance a majoré le déficit public d'environ 1 % du PIB en 2009 et de 0,3 % en 2010, puis le diminuera de 0,1 point en 2011.

Le solde public en % du PIB



Source : INSEE

2 - La dette, la charge d'intérêt et le déficit primaire

La dette publique au sens du traité de Maastricht a augmenté de 98 Md€ en 2010 pour atteindre 1 591 Md€ à la fin de l'année. Elle représentait alors 82,3 % du PIB, contre 79,0 % fin 2009, ou encore 62 000 € par personne ayant un emploi, contre 58 000 € fin 2009 (59 000 € par ménage fin 2010, contre 55 000 € fin 2009).

Cette hausse de la dette est inférieure au besoin de financement des administrations publiques constaté en 2010 (136 Md€). La différence résulte pour 23 Md€ d'une baisse des liquidités détenues par l'Etat entre fin 2009 et fin 2010³ et, pour 8 Md€, des primes encaissées par l'Etat lors

² Le remboursement anticipé de certains crédits d'impôts en 2009 entraîne de moindres remboursements à partir de 2010, ce qui se traduit par un faible coût global du volet fiscal du plan en 2010 et par une hausse des recettes fiscales nettes en 2011.

³ Voir l'analyse des comptes de l'Etat dans le chapitre suivant.

de l'émission d'obligations sur des souches anciennes d'emprunts dont les taux faciaux sont supérieurs à ceux du marché⁴.

En outre, le financement des prêts accordés à la Grèce (4,4 Md€) a été plus que compensé par le remboursement des prêts aux constructeurs automobiles (2,2 Md€), d'une part, et le rachat par les banques des capitaux apportés pendant la crise financière par la société de prise de participation de l'Etat (3,5 Md€), d'autre part.

La dette peut être stabilisée en pourcentage du PIB, malgré l'existence d'un déficit et sans diminuer les actifs publics, si la croissance du PIB est assez forte. Encore faut-il dégager un solde primaire⁶ suffisamment positif⁷, alors que celui-ci a été négatif à hauteur de 4,5 % du PIB en 2010.

Le taux d'intérêt moyen apparent de la dette publique⁸ a légèrement baissé : il s'est élevé à 3,4 % en 2010 contre 3,6 % en 2009⁹. Cependant, du fait de la hausse de l'encours de la dette, la charge d'intérêts des administrations publiques a augmenté de 5,2 % pour atteindre 50,5 Md€, soit 2,6 % du PIB.

B - Des dépenses publiques ralenties, mais des recettes réduites par des baisses d'impôts

En pourcentage du PIB, les dépenses publiques sont restées en 2010 quasiment au même niveau qu'en 2009, lui-même beaucoup plus élevé qu'en 2008. Les recettes se sont accrues de 0,3 point de PIB, ce qui explique l'essentiel de l'amélioration du solde public, et les seuls prélevements obligatoires de 0,5 point.

⁴ Ce qui correspond à la technique de « l'assimilation » des Obligations Assimilables du Trésor (OAT). Ces primes sont incluses dans la dette brute au sens des comptes nationaux, exprimée en valeur de marché, mais elles sont retirées de la dette au sens du traité de Maastricht, exprimée en valeur nominale.

⁵ D'autres facteurs de moindre importance expliquent aussi l'écart entre le déficit et la variation de la dette.

⁶ Recettes moins dépenses hors charges d'intérêt.

⁷ Cet excédent primaire doit au moins être égal au produit de la dette par la différence entre son taux d'intérêt moyen et le taux de croissance du PIB en valeur.

⁸ Charge d'intérêt de l'année N rapportée à l'encours de dette à la fin de l'année N-1.

⁹ Cette baisse est commentée dans le chapitre II avec les résultats de l'Etat, qui porte l'essentiel de la dette publique.

Tableau 2 : les dépenses et recettes publiques (% du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses publiques	53,0	52,6	53,3	56,7	56,6
Recettes publiques	50,6	49,9	49,9	49,2	49,5
Prélèvements obligatoires	44,1	43,4	43,2	42,0	42,5

Source INSEE

1 - Les dépenses publiques

a) Un net ralentissement

Les dépenses publiques ont augmenté de 2,1 % en valeur en 2010. La progression du PIB nominal n'ayant été qu'un peu plus forte (2,3 %), le rapport des dépenses publiques au PIB n'a que très légèrement baissé. En volume, la croissance des dépenses a été de 0,6 %¹⁰.

La baisse du coût des mesures de relance a réduit les dépenses publiques de 0,3 %, mais la hausse des indemnités de chômage les a augmentées de presque autant.

Des livraisons exceptionnelles de matériels militaires ont accru les dépenses publiques de 0,4 %¹¹, mais la chute de 7,8 % en valeur de l'investissement public civil¹² - elle aussi exceptionnelle - les a réduites de 0,5 %. Les investissements d'avenir n'ont eu presque aucun impact sur les dépenses publiques en comptabilité nationale en 2010.

La croissance de 0,6 % en volume des dépenses publiques a donc tenu quasi exclusivement aux dépenses de fonctionnement. Elle marque une nette inflexion par rapport à leur croissance tendancielle de 2,4 % par an constatée sur les années 1999 à 2009. Cette inflexion n'a cependant pas suffi pour réduire significativement le poids des dépenses publiques

¹⁰ En utilisant, comme les ministères financiers, l'indice des prix à la consommation hors tabac pour passer de la croissance des dépenses en valeur à leur croissance en volume. Cet indice a augmenté de 1,5 % en moyenne annuelle en 2010, alors que l'indice du prix du PIB, qui permet de passer de la croissance en valeur du PIB à sa croissance en volume, a crû de seulement 0,8 %.

¹¹ En comptabilité nationale, les dépenses d'équipement militaire sont enregistrées à la livraison alors qu'elles le sont au moment du paiement en comptabilité budgétaire. Il n'y a pas eu de hausse sensible de ces dépenses en comptabilité budgétaire.

¹² Formation brute de capital fixe.

en pourcentage du PIB et les conditions dans lesquelles elle a été réalisée appellent en outre une observation importante.

b) Un ralentissement dû pour les deux tiers aux administrations publiques locales

En valeur, les dépenses des administrations publiques locales ont diminué en 2010 (- 0,4 %). Leurs investissements ont notamment chuté de 6,9 %, après une baisse de 1,3 % en 2009. L'ampleur plus modérée de leur repli en 2009 avait sans doute tenu pour partie aux mesures prises par l'Etat pour les soutenir (remboursement anticipé de la TVA), mais il est difficile d'estimer l'impact de ces mesures en 2009 (maintien de certains investissements) et leur contrecoup en 2010 (accentuation de la baisse). Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont, elles aussi, fortement ralenti : + 1,6 % en 2010 contre + 5,5 % en 2009.

En volume, les dépenses publiques locales ont diminué de 1,9 % en 2010, alors qu'elles avaient augmenté de 3,6 % par an sur la période 1999-2009 (hors dépenses transférées par l'Etat).

Si les dépenses locales avaient augmenté à leur rythme antérieur, le total des dépenses publiques aurait alors crû de 1,8 %, au lieu de 0,6 %, en 2010. Les deux tiers du ralentissement des dépenses publiques par rapport à leur tendance passée (2,4 %) sont donc imputables aux collectivités locales, notamment à la baisse de leurs investissements.

2 - Les recettes publiques

a) L'évolution d'ensemble

La baisse de l'ampleur des mesures fiscales du plan de relance a accru les prélèvements obligatoires de 11 Md€ en comptabilité nationale.

Hors plan de relance, les modifications de la législation fiscale ou sociale¹³ les ont diminués de 7 Md€ en 2010. Le remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts y contribue pour 7,9 Md€, sous les réserves indiquées ci-dessous, et la baisse du taux de TVA sur la

¹³ Souvent désignées par l'appellation « mesures nouvelles » bien qu'il s'agisse parfois de mesures appliquées depuis plusieurs années mais dont le coût monte progressivement en charge.

restauration pour 1,9 Md€⁴. Les autres mesures, fiscales et sociales, ont globalement augmenté les prélèvements.

La croissance spontanée, à législation constante, des prélèvements obligatoires a ainsi été de 3,0 %. La hausse du PIB en valeur s'étant établie à 2,3 %, leur élasticité au PIB a été de 1,3. Celle des seules recettes fiscales nettes de l'Etat a été plus élevée (cf. chapitre II).

Cette croissance spontanée des recettes, supérieure à celle du PIB comme souvent en période de reprise, et la baisse du coût des dispositions fiscales du plan de relance expliquent la hausse du taux des prélèvements obligatoires, alors que plusieurs mesures, notamment la réforme de la taxe professionnelle, ont tendu à la réduire.

b) Le coût élevé de la réforme de la taxe professionnelle

La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par d'autres impôts ont constitué une réforme importante et complexe.

La réforme de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle (TP) était recouvrée par l'Etat et reversée aux collectivités territoriales. Elle a été supprimée en 2010 et remplacée par une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, une cotisation foncière sur les entreprises et des impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux.

Ces nouveaux impôts sont recouvrés par l'Etat et celui-ci a versé en 2010 aux collectivités territoriales une compensation relais indépendante de leur produit. Depuis le 1^{er} janvier 2011, leur produit est reversé aux collectivités territoriales. Comme il est inférieur à celui qu'aurait eu la TP si elle avait été maintenue, des impôts d'Etat (taxe sur les conventions d'assurance...) sont transférés aux collectivités territoriales de sorte que la réforme soit financièrement neutre pour elles, du moins en 2011¹⁵.

Le coût de cette réforme pour les administrations publiques était estimé, dans les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2010, à 11,7 Md€ en 2010 et 4,3 Md€ en régime permanent. Ce chiffrage reposait sur une prévision du produit que la taxe professionnelle (TP) aurait dégagé si elle avait été maintenue et sur une simulation de l'impact des nouveaux impôts sur les comptes des entreprises. Le surcoût prévu en 2010 tenait pour l'essentiel au plafonnement de la TP en fonction de la

¹⁴ Le coût de la baisse de la TVA est de 3,2 Md€ en année pleine mais, comme elle est intervenue au 1^{er} juillet 2009, elle a réduit les recettes fiscales de 1,3 Md€ en 2009 puis de 1,9 Md€ en 2010 (plus qu'en 2009 du fait des décalages de sa perception).

¹⁵ Cette neutralité est aussi obtenue par d'autres voies, comme le transfert d'une partie des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat.

valeur ajoutée, qui devait encore donner lieu à d'importants remboursements cette année-là.

Le coût en 2010 a été fortement révisé, à la baisse, puisqu'il est désormais estimé par le Gouvernement à 7,7 Md€. Le coût en régime permanent a été relevé à 4,8 Md€, notamment en raison d'une décision du Conseil constitutionnel qui a conduit à revoir le produit des nouveaux impôts.

Dans la mesure où le rendement de ceux-ci en 2010 est connu, il devrait être possible de réévaluer ces coûts a posteriori. D'importantes difficultés subsistent néanmoins pour procéder à cette réévaluation.

Le coût de la réforme en 2010 en trésorerie

Le coût de la réforme en 2010 est égal à la différence entre les encaissements de taxe professionnelle qui auraient dû être constatés en 2010 si elle avait été maintenue, d'une part, et les recouvrements effectivement réalisés au titre des nouveaux impôts et des reliquats de TP, d'autre part.

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire en 2010 a montré que les défaillances du dispositif d'enregistrement de ces taxes et impôts dans les comptes de l'Etat, notamment le compte d'avances aux collectivités territoriales¹⁶, ne permettent pas de valider les montants déclarés par l'administration.

Sous cette importante réserve, le coût de la réforme en 2010, pour l'ensemble des administrations publiques, peut être reconstitué de la manière suivante¹⁷.

Le montant brut de la taxe professionnelle payée par les entreprises et enregistrée sur le compte d'avances en 2009 s'était élevé à 31,6 Md€¹⁸. L'Etat avait cependant pris à sa charge des dégrèvements et remboursements accordés aux entreprises pour 13,5 Md€.

¹⁶ Compte sur lequel l'Etat enregistre le recouvrement des impôts locaux et leur reversement aux collectivités territoriales.

¹⁷ La méthode suivie diffère de celle retenue par le ministère chargé du budget.

¹⁸ Hors taxes associées à la taxe professionnelle et reversées à des organismes tels que les chambres de commerce et d'industrie. Les collectivités territoriales ont, de leur côté, reçu 30,2 Md€ (DOM-TOM compris) selon le rapport de l'observatoire des finances locales. Il est normal que les deux montants diffèrent car l'Etat a versé aux collectivités locales en 2009 la TP due en principe par les entreprises, mais il ne l'a pas pour autant recouvrée, du moins dès 2009. En revanche, il a collecté de la TP due au titre des années antérieures.

Le produit net de la TP recouvré sur les entreprises a donc été de 18,1 Md€¹⁹. Il faut y ajouter des recettes perçues directement par l'Etat et non reversées aux collectivités territoriales²⁰, ce qui conduit à un total de 24,3 Md€.

Le produit net qu'aurait procuré la TP en 2010 si elle avait été maintenue peut être estimé, conventionnellement, en multipliant ce montant par le taux de croissance du PIB en valeur (2,3 %)²¹, ce qui conduit à une estimation de 24,9 Md€.

En 2010, les nouveaux impôts ont rapporté 17,2 Md€ (10,3 Md€ pour la cotisation sur la valeur ajoutée, 4,9 Md€ pour la cotisation foncière et 1,2 Md€ pour l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux, auxquels s'ajoute 0,8 Md€ au titre des reliquats sur les cotisations minimales et de péréquation de la TP).

Des recettes de TP ont continué à être enregistrées en 2010 sur le compte d'avances (11,4 Md€), au titre des exercices antérieurs ou parce que des rôles complémentaires ont été émis. Elles ont été légèrement inférieures aux remboursements et dégrèvements pris en charge par l'Etat (11,6 Md€), notamment au titre du plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée, et le solde net s'est élevé à - 0,2 Md€²².

Le produit net total des nouveaux impôts et de la taxe professionnelle a ainsi été de 17,0 Md€ en 2010, alors que la TP aurait rapporté 24,9 Md€. Ces estimations sont fragiles car elles reposent sur les montants enregistrés dans les comptes de l'Etat au titre des recouvrements de TP et des remboursements et dégrèvements qui sont parfois peu cohérents et souvent invérifiables, comme l'a montré le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010. Sous cette réserve, le coût de la réforme peut être estimé à 7,9 Md€ en 2010 pour l'ensemble des administrations publiques. Les prélèvements obligatoires sur les entreprises ont été réduits d'autant (soit 0,4 % du PIB) en 2010.

¹⁹ Les recettes du compte d'avances comprennent des recettes d'ordre qui sont en principe strictement égales à des dépenses d'ordre elles-mêmes incluses dans les remboursements et dégrèvements. Ce calcul repose sur le respect de cette égalité qui n'est cependant pas vérifiable en pratique (cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010).

²⁰ Cotisation minimale de taxe professionnelle (2,8 Md€), cotisation nationale de péréquation (1,0 Md€) et frais d'assiette prélevés par l'Etat (2,4 Md€).

²¹ Conformément à l'hypothèse générale d'une élasticité unitaire des recettes fiscales au PIB et à défaut d'une estimation fiable de l'élasticité spécifique de la TP.

²² En supposant à nouveau que les recettes et dépenses d'ordre s'équilibrivent.

La répartition entre l'Etat et les collectivités territoriales

Le produit de la TP reversé par l'Etat aux collectivités territoriales en 2009 s'est élevé à 30,2 Md€. Si la TP avait été maintenue et avait crû, comme le PIB en valeur, de 2,3 % en 2010 et si le montant reversé aux collectivités territoriales avait augmenté d'autant, elles auraient reçu environ 30,9 Md€ en 2010. La compensation relais versée par l'Etat s'étant élevée à 32,4 Md€, elles ont obtenu environ 1,5 Md€ de ressources supplémentaires et le coût pour l'Etat s'est élevé à 9,4 Md€.

L'hypothèse d'une croissance du produit de la TP, et du montant reversé aux collectivités territoriales, égale à celle du PIB, est cohérente avec le calcul du coût en 2010 pour l'ensemble des administrations publiques. Elle est certes conventionnelle et cette répartition entre l'Etat et les collectivités territoriales est fragile, mais il est vraisemblable que la réforme a bénéficié aux collectivités territoriales en 2010.

Le coût en régime permanent

Le coût en régime permanent est la différence, pour une année de référence où tous les effets transitoires de la réforme auraient disparu, entre le produit des nouveaux impôts et ce que la taxe professionnelle aurait rapporté si elle avait été maintenue.

Ce rendement de référence de la TP ne peut être obtenu qu'en prenant son produit constaté une année antérieure à 2010 et en lui appliquant le taux de croissance qu'il aurait dû connaître ensuite. Le plus pertinent semble de prendre le produit de la taxe professionnelle en 2009, dernière année où elle a été appliquée, mais ce choix peut en réalité ne pas être satisfaisant.

En effet, la valeur ajoutée des entreprises a exceptionnellement baissé en valeur en 2009, en raison de la crise, et les dégrèvements obtenus en 2009 au titre du plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée ont pu être particulièrement élevés et réduire d'autant le rendement de la TP. Toutefois, retenir une année antérieure à 2009 ne serait pas nécessairement plus satisfaisant dans la mesure où certaines dispositions, comme le dégrèvement pour investissements nouveaux, ont monté en régime jusqu'à 2009.

Pour estimer le rendement des nouveaux impôts, l'année 2010 ne peut elle-même pas être retenue comme référence. En effet, les entreprises n'ont versé l'an dernier que des acomptes au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée et son produit réel ne sera connu qu'à la fin de l'exercice 2011. En outre, les entreprises peuvent obtenir en 2011 des remboursements et dégrèvements au titre de l'impôt dû en 2010.

Enfin, un écrêtement des pertes subies par les entreprises dont la charge fiscale augmente à la suite de la réforme est prévu jusqu'à 2013.

Pour pouvoir évaluer a posteriori le coût de cette réforme en régime permanent, il faudrait au moins connaître les résultats de l'exercice 2011 et il est en conséquence encore trop tôt. Il est donc également impossible d'estimer le surcoût ponctuel en 2010 de la réforme, par rapport à son coût en régime permanent, et de déduire ce surcoût temporaire pour mesurer le déficit structurel de 2010.

C - Un important déficit structurel

La croissance du PIB est par nature fluctuante et, pour apprécier correctement la situation et les perspectives des finances publiques, il faut neutraliser l'impact, qui peut être très important, de ces variations conjoncturelles sur le solde des administrations publiques pour obtenir un solde structurel. Ce solde structurel est un élément central des programmes de stabilité que les Etats présentent chaque année à la Commission européenne.

Pour le calculer, il faut d'abord estimer la croissance potentielle du PIB, c'est-à-dire celle qui serait enregistrée sans ces fluctuations.

Le solde structurel et l'effort structurel

Selon la méthode retenue par la Commission européenne, le **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l'absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation du déficit « conjoncturel » qui résulte de cet écart entre les PIB effectif et potentiel, la perte de recettes associée étant calculée en supposant que les recettes publiques totales évoluent toujours comme le PIB (hypothèse d'élasticité égale à 1)²³ ;
- le déficit structurel estimé est égal à la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel ainsi calculé.

L'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes, si elle est vérifiée en moyenne sur le long terme, n'est pas exacte pour chaque année et les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques. Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, et différentes de 1, sont utilisées par certains organismes pour estimer le solde

²³ Le déficit conjoncturel résulte aussi de l'évolution des indemnités de chômage.

structurel, mais le calcul n'est pas significativement plus fiable. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de l'élasticité des recettes. La notion d'effort structurel évite d'avoir à formuler une hypothèse sur cette élasticité.

L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume²⁴, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Cet effort peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels doivent enfin être corrigés des mesures à effet temporaire. A l'issue de ses vérifications, la Cour a conclu que le plan de relance a eu pour l'essentiel un caractère temporaire et considère en conséquence qu'il n'a affecté ni le solde ni l'effort structurels, alors que les organisations internationales et la Commission européenne ne font pas cette correction.

1 - La croissance potentielle

La croissance potentielle est égale à la croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique.

Son estimation est particulièrement difficile à la sortie d'une récession d'ampleur exceptionnelle comme celle de 2008-2009, mais les consultations menées par la Cour²⁵ permettent de retenir les enseignements suivants.

La croissance potentielle du PIB français est estimée à entre 1,8 % (OCDE) et 2,4 % (direction générale du trésor) par an avant la crise en 2007 (2,1 % pour le FMI et 2,2 % pour la Commission européenne).

La crise l'a sûrement diminuée en réduisant les capacités de production. Elle peut aussi l'avoir affectée à travers une hausse du taux de chômage structurel, car l'éloignement des chômeurs du marché du travail pendant une longue durée réduit leur employabilité, et une réduction de la contribution du progrès technique, due par exemple à un amoindrissement temporaire des efforts de recherche et développement. L'impact de ces deux derniers facteurs, notamment celui du progrès technique, est plus discuté que celui des pertes de capacités de production.

²⁴ La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 55 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 55 %).

²⁵ Auprès d'experts et de représentants d'institutions françaises, allemandes et internationales.

Selon le scénario le plus largement admis, la crise aurait entraîné une baisse temporaire de la croissance potentielle, et celle-ci retrouverait dans quelques années le rythme qu'elle aurait eu sans la crise. Autrement dit, la crise se traduirait par une perte de production qui ne serait jamais récupérée, mais le taux de croissance retrouverait son rythme « normal » au-delà d'un horizon qui est souvent fixé à 2015.

Au cours des années 2009 à 2012, la croissance potentielle serait de 1,1 % par an pour le FMI, de 1,3 % selon l'OCDE et de 1,5 / 1,6 % pour la Commission européenne et la direction générale du trésor. Au-delà de 2012, elle retrouverait son rythme « sans crise », mais celui-ci serait inférieur au taux des années antérieures à la crise pour trois raisons.

D'abord, la croissance de la population active ralentira, malgré la réforme des retraites. Selon les projections de l'INSEE d'avril 2011, la population active augmenterait de 0,4 % par an de 2015 à 2020, après 0,7 % par an de 1995 à 2010.

Ensuite, toute reprise de la croissance mondiale semble désormais se traduire par une pression à la hausse des prix, notamment des matières premières, qui pourrait être durable et affecter la croissance potentielle.

Celle-ci pourrait enfin être limitée par une hausse du coût du capital, liée à une réglementation financière plus stricte et à une plus grande aversion pour le risque.

Une politique économique permettant d'augmenter la population active, d'accroître les capacités de production et de développer des produits et procédés innovants peut certes contribuer à la relever. La direction générale du trésor considère ainsi qu'elle pourrait revenir à 2,0 % par an dès 2012. Les organisations internationales et la Commission européenne ne retiennent pas un rythme aussi élevé (1,4 à 1,6 % pour la Commission et l'OCDE sur 2012-2015 et 1,7 % pour l'OCDE sur 2016-2025).

Les scénarios d'évolution de la croissance potentielle sont donc différents, mais ceux des organisations internationales sont assez proches. Ils conduisent notamment à des estimations relativement voisines de l'écart entre la production effective et la production potentielle en 2010 (3,6 à 4,1 % du PIB). Or le calcul du déficit structurel repose sur cet écart.

Le passé a montré qu'il est essentiel d'établir les prévisions de finances publiques sur des scénarios prudents. Compte tenu des éléments qui précèdent, la Cour a retenu les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne dans ses analyses du solde structurel.

La croissance potentielle en Allemagne

Selon le conseil d'experts économiques allemand, les « cinq sages », que la Cour a consultés dans la cadre de la préparation de ce rapport, la croissance potentielle en Allemagne était de 1,2 % par an dans les années qui ont précédé la crise. Elle serait peu affectée par la crise, mais elle tend à diminuer sous l'effet de la baisse de la population active. Au cours des années 2012 à 2016, elle serait ainsi seulement de 1,0 % par an.

2 - L'évolution du déficit structurel

En 2007, juste avant la crise, le déficit structurel représentait déjà 3,7 % du PIB selon la Commission européenne. Ce niveau est l'héritage de plus de 30 ans d'incapacité à maîtriser les finances publiques. Comme le souligne l'OCDE dans sa dernière étude sur la France²⁶, les politiques budgétaires ont été assez systématiquement contra cycliques dans les phases de mauvaise conjoncture, avec des mesures de relance de l'activité, et pro cycliques dans les phases de bonne conjoncture, avec des baisses d'impôts et des hausses des dépenses. Les années 1997 à 2007 ont notamment été marquées par des baisses des prélèvements obligatoires qui ont représenté 2,8 points de PIB au total.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur les finances publiques de 2010, ce déficit structurel s'est trouvé aggravé en 2008 et 2009 par des mesures de baisse durable des prélèvements obligatoires et une progression des dépenses publiques, hors effets de la conjoncture et du plan de relance, supérieure à la croissance potentielle.

Sur ces deux années, le déficit structurel a augmenté de 0,9 point de PIB (hors plan de relance). L'effort structurel, qui mesure la contribution de la croissance des dépenses et des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires à cette variation du déficit structurel²⁷, a été négatif à hauteur de 0,8 point de PIB.

Le déficit structurel, hors plan de relance est ensuite passé de 4,6 % du PIB en 2009 à 4,9 % en 2010²⁸.

²⁶ *Etudes économiques* de l'OCDE : France, 2011, éditions de l'OCDE.

²⁷ Cf. encadré plus haut ; la variation du solde structurel tient aussi à d'autres facteurs, tels que l'élasticité des prélèvements ou l'évolution des recettes non fiscales.

²⁸ Déficit « corrigé des variations cycliques de la conjoncture » de la Commission européenne ajusté par la Cour pour tenir compte du plan de relance et de la révision du PIB par l'INSEE en mai 2011. Son niveau en 2009 a été corrigé par la Commission depuis l'an dernier pour tenir compte d'une révision de la croissance potentielle.

L'effort structurel a lui-même été quasiment nul en 2010²⁹, ce qui résulte de deux effets opposés : d'un côté, la croissance des dépenses en volume a été inférieure à celle du PIB potentiel, contribuant ainsi positivement à l'effort structurel pour 0,5 point de PIB ; d'un autre côté, les prélèvements obligatoires ont été réduits par des mesures nouvelles (hors plan de relance), ce qui a diminué l'effort structurel de 0,4 point de PIB³⁰.

Le ralentissement des dépenses locales en 2010 peut cependant tenir, au moins pour partie, à des facteurs qui sont en réalité de nature conjoncturelle, comme l'incertitude affectant, pour les collectivités territoriales, l'évolution future de leurs ressources à la suite de la réforme de la taxe professionnelle. Si la croissance des dépenses des collectivités territoriales avait été égale à celle constatée dans les années 1999 à 2009 (hors dépenses transférées par l'Etat), l'effort structurel aurait été négatif, à hauteur de 0,4 point de PIB.

Même en considérant le ralentissement des dépenses locales comme intégralement structurel, le niveau du déficit de 2010 (7,1 % du PIB) tient pour 4,9 points au déficit structurel, pour 1,9 point à l'impact de la conjoncture et pour 0,3 point au plan de relance.

Le déficit structurel, hors plan de relance, résulte lui-même de celui de 2007, pour 3,7 points, d'un « effort structurel négatif » entre 2007 et 2010, pour 0,7 point, et d'un ensemble hétérogène de facteurs (élasticité des prélèvements obligatoires, évolution des recettes non fiscales...), pour 0,5 point.

La crise explique directement le déficit de 2010 à hauteur de 2,2 points (impact de la conjoncture et coût du plan de relance), mais d'autres facteurs, comme la faiblesse des élasticités, ont une nature qui peut être considérée soit comme conjoncturelle, soit comme structurelle et représentent au total 0,5 point de PIB. Si on les ajoute, la contribution de la crise au déficit est de 2,7 points de PIB (soit 38 % du déficit).

²⁹ Il ne correspond pas exactement à la variation du solde structurel qui peut résulter aussi d'autres facteurs comme le jeu des élasticités et les recettes non fiscales.

³⁰ En considérant que le coût en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle accroît pour sa totalité le déficit structurel, la distinction entre son coût en régime permanent et un éventuel surcoût ponctuel en 2010 étant impossible à vérifier.

Tableau 3 : décomposition du déficit de 2010 (en % du PIB)

Déficit structurel de 2010 hors coût du plan de relance : 4,9	Déficit structurel constaté en 2007 et hérité du passé	3,7	Contribution de la crise au déficit de 2010 : 2,7
	Effort structurel négatif de 2008 à 2010	0,7	
	Autres facteurs (élasticité des prélevements obligatoires, recettes non fiscales...)	0,5	
	Coût du plan de relance en 2010	0,3	
	Déficit conjoncturel	1,9	
	Déficit public de 2010	7,1	

Source : Cour des comptes, sur la base de données de la Commission européenne ; du fait de la révision de certaines de ces données (croissance potentielle notamment), ce tableau n'est pas comparable à celui qui figurait pour 2009 dans le rapport sur les finances publiques de 2010.

D - Des difficultés de prévision du déficit public

Les prévisions du Gouvernement annexées en septembre 2009 au projet de loi de finances (PLF) pour 2010 conduisaient à un déficit public de 8,5 % du PIB en 2010. Celles annexées en septembre 2010 au PLF pour 2011 l'ont ramené à 7,7 % du PIB.

Cette révision s'explique d'abord par une mauvaise estimation du déficit de 2009 en septembre 2009. Les fortes incertitudes sur l'ampleur et la durée de la crise ont conduit à revoir fréquemment et fortement les prévisions de 2009. Le déficit prévu en septembre de cette année était de 8,2 % du PIB et il a été estimé à 7,5 % par l'INSEE en mars 2010.

La révision du déficit prévu pour 2010, entre septembre 2009 et septembre 2010, s'explique aussi par une révision à la hausse des prévisions de recettes publiques ayant pour origine des révisions de la croissance du PIB (de 0,7 % à 1,5 % en volume), de la masse salariale privée (d'une baisse de 0,4 % à une hausse de 2,0 %) et de l'élasticité des prélevements obligatoires (de 1,0 à 1,3). Les prévisions de septembre 2009 ont été affectées par l'incertitude qui subsistait encore à ce moment sur la sortie de la crise.

La croissance des dépenses a aussi été revue à la hausse entre septembre 2009 et septembre 2010 (de 1,3 % à 1,8 % en volume), ce qui a joué en sens inverse.

Si la prévision de déficit pour 2010 associée au PLF 2011 était ainsi de 7,7 % du PIB, l'INSEE a annoncé le 30 mars dernier qu'il s'est élevé à 7,0 % du PIB³¹. Une erreur de 0,7 point de PIB en septembre sur le déficit de l'année en cours a ainsi été commise pour la deuxième année consécutive. Elle l'a certes été dans un sens favorable, mais elle peut traduire une faiblesse du dispositif de prévision et de suivi du solde des APU et doit donc être examinée pour ce qui concerne le déficit de 2010.

a) Une amélioration forte et imprévue des comptes des administrations locales

En neutralisant les effets des retraitements et reclassements opérés par l'INSEE en mars 2011 (cf. encadré), les écarts entre les prévisions du PLF 2011 et les résultats publiés par l'INSEE sont ainsi répartis: amélioration de 0,3 point de PIB pour les APUL, mais seulement de 0,2 point pour l'Etat, de 0,1 point pour les ODAC et de 0,1 point pour les ASSO. Le dénominateur de ces ratios (le PIB) n'explique pas ces écarts.

Des reclassements et retraitements sans effet sur le déficit total

Les soldes, en comptabilité nationale, de l'Etat, des organismes divers d'administration centrale³² (ODAC), des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des administrations publiques locales (APUL) publiés par l'INSEE apparaissent très différents des résultats qui étaient inscrits dans les prévisions associées au PLF 2011.

Deux raisons expliquent l'essentiel de ces écarts : d'une part, la CADES et le fonds de réserve des retraites (FRR), jusque là classés parmi les ODAC, sont désormais considérés comme des administrations sociales par l'INSEE ; d'autre part, le traitement des dotations aux opérateurs chargés des investissements d'avenir³³ finalement retenu par l'INSEE diffère de celui qui avait été envisagé par le ministère des finances en septembre dernier, ce qui modifie la répartition des soldes entre l'Etat et les ODAC. Le reclassement de la CADES et du FRR et le retraitement des dotations aux opérateurs n'ont toutefois aucun impact sur le solde d'ensemble des administrations publiques.

³¹ Il a été relevé par l'INSEE à 7,1 % du PIB en mai à la suite d'une révision du PIB liée à de nouvelles modalités d'estimation. Comme cette révision du PIB était imprévisible, l'écart entre 7,7 % et 7,0 % est retenu pour apprécier la qualité des prévisions de finances publiques.

³² Sous ce vocable sont regroupés plus de 800 organismes de statuts variés exerçant une activité surtout non marchande, qui sont contrôlés par l'Etat, auxquels celui-ci a confié une compétence fonctionnelle spécialisée et qui sont souvent ses opérateurs.

³³ Cf. chapitre II.

**Tableau 4 : Les soldes des administrations publiques en 2010
(% du PIB)**

	APU	Etat	ODAC	ASSO	APUL
PLF 2011	- 7,7	- 6,4	+ 0,4	- 1,3	- 0,4
INSEE	- 7,0	- 6,2	+ 0,5	- 1,2	- 0,1

Source : INSEE, mars 2011 ; PLF 2011 après retraitements et reclassements opérés par l'INSEE en mars 2011 (cf. encadré).

La chute de 6,9 % de l'investissement local, alors qu'une hausse de 2,2 % était prévue, explique l'essentiel de l'écart de 0,3 point entre le déficit des APUL prévu en septembre 2010 et celui publié par l'INSEE.

La direction générale des finances publiques dispose pourtant assez vite d'informations mensuelles sur les finances locales : la situation de la plupart des collectivités locales à la fin du mois M est connue dès la fin du mois M+2. Cependant, les comptes à fin juin, qui sont les derniers disponibles au moment où les prévisions associées au PLF sont arrêtées, permettent difficilement d'établir une prévision fiable, surtout si le rythme infra annuel des dépenses varie beaucoup d'une année à l'autre.

L'amélioration du compte de l'Etat tient surtout aux comptes spéciaux du trésor (effet de la réforme de la taxe professionnelle sur le compte d'avances aux collectivités territoriales³⁴) et aux retraitements qui permettent de passer du déficit en comptabilité budgétaire au déficit en comptabilité nationale³⁵.

b) Les éléments de fragilité de la prévision de déficit

L'écart total de 0,7 point de PIB sur le déficit de 2010 provient pour assez peu des recettes fiscales de l'Etat et des cotisations sociales, ou des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale³⁶. Il tient à des éléments du compte des APU pour lesquelles la prévision est encore fragile en septembre de l'année en cours : investissements locaux, ODAC, comptes spéciaux du trésor, clé de passage entre les soldes des comptabilités budgétaire et nationale. La fragilité des prévisions sur ces composantes des comptes publics rend difficile le pilotage des finances publiques et la réalisation d'un objectif précis de déficit. Les conséquences sur la programmation des finances publiques en seront tirées dans le chapitre V.

³⁴ Cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010.

³⁵ Cf. Annexe III.

³⁶ Par rapport aux prévisions de septembre, le produit de l'impôt sur les sociétés a été un peu moins élevé et celui des cotisations sociales un peu plus ; les dépenses des ASSO ont été un peu plus faibles, mais en partie du fait d'une correction des comptes de 2009 (effet de base).

II - Une situation plus dégradée que dans le reste de l'Europe³⁷

Alors que presque tous les Etats membres de l'Union européenne et de l'OCDE avaient connu une récession en 2009, l'année 2010 a été marquée par une reprise, plus ou moins marquée, de la croissance dans la plupart d'entre eux. Le taux moyen de croissance a été de 1,8 % pour la zone euro et l'Union européenne à 27. Celui de la France a été un peu plus faible (1,5 %) alors que, dans certains Etats comme l'Allemagne, la Pologne et la Suède, des taux de croissance au moins deux fois supérieurs à ces moyennes ont été atteints. Dans l'OCDE, le taux moyen de croissance, en 2010, a été de 2,9 % (dont 2,9 % aux Etats-Unis et 4,0 % au Japon).

Comme en 2009, les différences constatées entre les évolutions des déficits et des dettes tiennent moins à ces performances économiques et plus aux politiques budgétaires suivies par les Etats et, dans certains cas, aux conséquences des opérations de sauvetage de banques.

A - Des soldes plus dégradés en France

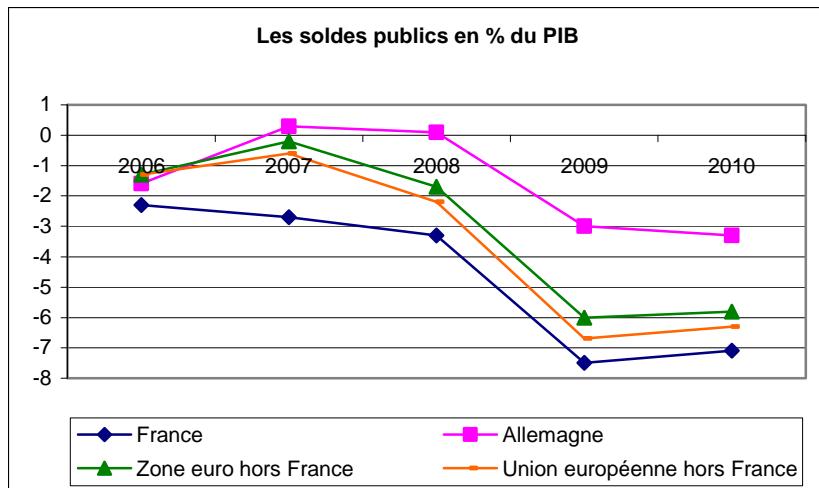
1 - Les soldes publics

La reprise économique, plus forte qu'attendu, a entraîné, dans de nombreux pays, un surcroît de recettes publiques et, par conséquent, des résultats budgétaires légèrement meilleurs que prévus.

Les déficits publics sont néanmoins souvent restés en 2010 très proches des hauts niveaux de 2009. Dans certains Etats (Allemagne, Autriche notamment), ils ont été quelque peu supérieurs à ceux de l'année précédente. Le déficit moyen, hors France, de la zone euro s'est établi, en 2010, à 5,8 points de PIB (contre 6,0 en 2009) et celui de l'Union à 27 à 6,3 points de PIB (contre 6,7 en 2009). Contrairement à l'année 2009, où tous les Etats de l'Union avaient enregistré des déficits publics, deux Etats membres sont revenus à l'équilibre dès 2010 (Suède et Estonie).

Le déficit public français est ainsi resté supérieur aux moyennes communautaires, comme ce fut presque toujours le cas au cours des quinze dernières années.

³⁷ Les résultats des pays autres que la France sont tirés des publications d'Eurostat et des rapports de la Commission européenne et de l'OCDE. Pour la France, la dernière publication de l'INSEE (mai 2011) a été utilisée.



Source : Commission européenne et Cour des comptes.

Il est resté deux fois plus élevé que celui de l'Allemagne (7,1 % du PIB contre 3,3 %), même s'il a diminué alors que celui de l'Allemagne a augmenté de 0,3 point de PIB. Pour la 4^e année consécutive, il a été plus élevé que le déficit italien (avec un écart de 2,5 points de PIB). Or, l'Italie a constamment enregistré une croissance plus faible que celle de la France depuis près de quinze ans³⁸ et a connu une forte récession en 2009 (-5,2 % après -1,3 % déjà en 2008).

2 - Les soldes primaires

Malgré une réduction de son montant par rapport à 2009 (4,5 points de PIB au lieu de 5,1), le déficit primaire français est resté plus élevé, en 2010, que les moyennes communautaires (2,9 points de PIB pour la zone euro et 3,5 pour l'UE à 27 hors France) et que les déficits primaires de l'Allemagne (0,9 point de PIB) et de l'Italie (0,1 point).

La zone euro, dont la dette publique moyenne hors France (86,3 points de PIB) est un peu supérieure à celle de la France (82,3 points), dégageait un excédent primaire avant la crise, en 2008, alors que la France finançait déjà par l'emprunt la totalité des intérêts de sa dette.

Le poids des charges d'intérêts (2,5 points de PIB) dépasse désormais celui de l'Allemagne (2,4 point), alors que ce dernier était constamment supérieur depuis 1998 (sauf en 2008).

³⁸ Les dernières années où le taux de croissance italien a été supérieur au taux de croissance français remontent à 1991 et 1995.

3 - Les soldes structurels

Le déficit structurel français est plus élevé que les moyennes communautaires et, plus encore, que le déficit structurel allemand depuis 1995. Avec la crise, les déficits structurels de tous les pays se sont accrus mais ils se sont aussi dispersés, notamment en raison de l'inégale ampleur des plans de relance et des différences dans leurs calendriers de mise en œuvre³⁹.

Les indicateurs de solde structurel

La Commission européenne publie un solde « corrigé des variations cycliques » en suivant la méthode de calcul décrite au chapitre I C et un solde « structurel » calculé en déduisant du premier l'impact des mesures temporaires exceptionnelles, intrinsèquement difficile à mesurer et souvent mal documentées par les Etats.

Dans son avis de juin 2010 sur le programme de stabilité français, la Commission a précisé qu'elle avait considéré le surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle comme une mesure exceptionnelle à hauteur de 0,4 % du PIB en 2010, montant ramené ensuite à 0,2 %. Or, on l'a vu, ce surcoût est impossible à estimer. Le solde structurel retenu ici est donc le solde corrigé des variations cycliques de la Commission européenne, aussi bien pour la France que, par cohérence, pour les autres pays.

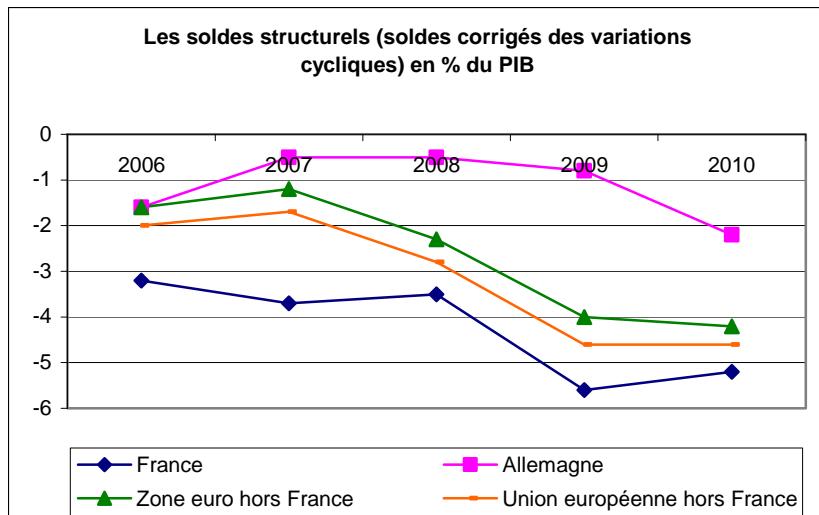
Les déficits structurels de la zone euro et de l'Union européenne, hors France, sont restés à peu près stables en 2010 (respectivement 4,2 % et 4,6 % du PIB) et inférieurs à celui de la France (5,2 % en données comparables, c'est-à-dire sans déduire le coût des plans de relance⁴⁰).

Le déficit structurel allemand s'est dégradé de 0,8 % du PIB en 2009 à 2,2 % en 2010 sous l'effet du maintien d'importantes mesures de relance et de nouvelles baisses d'impôts, mais il est resté nettement inférieur à celui de la France.

Les déficits structurels sont restés ou devenus plus élevés que celui de la France en 2010 dans les Etats européens qui ont dû demander une aide internationale (Grèce, Irlande, Portugal) ou qui ont entrepris une consolidation budgétaire vigoureuse (Royaume-Uni, Espagne).

³⁹ La Commission européenne ne déduit pas le coût des plans de relance du déficit structurel.

⁴⁰ Et en tenant compte de la révision du PIB par l'INSEE en mai 2011.



Source : Commission et Cour des comptes ; soldes structurels calculés sans correction au titre des plans de relance.

Tableau 5 : Soldes effectifs et structurels en 2010 (% du PIB)

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Suède
Solde effectif	- 7,1	- 3,3	-10,4	-4,6	-9,2	0
Solde primaire	- 4,5	- 0,9	- 7,4	- 0,1	- 7,3	+ 0,7
Solde structurel	- 5,2	-2,2	- 8,2	- 2,9	-7,0	+ 1,4

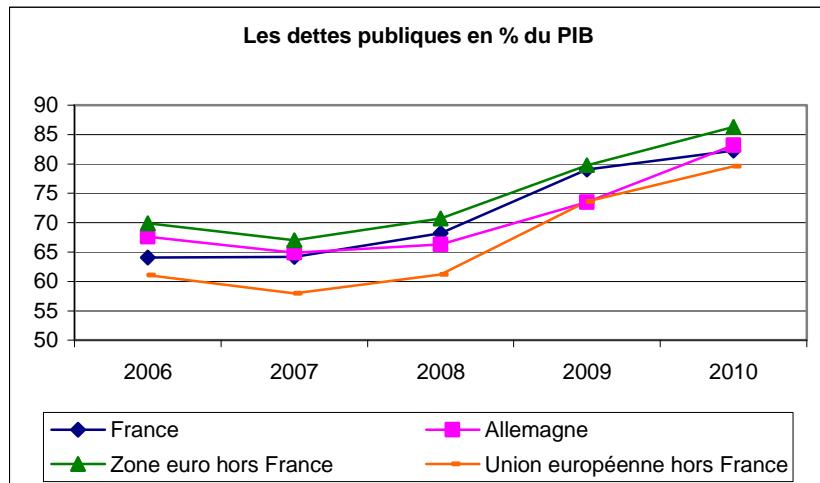
Source : Commission européenne

B - Des dettes accrues par la crise bancaire dans d'autres pays

Le maintien de la plupart des déficits publics, en 2010, à des montants proches, en points de PIB, de leurs records de 2009 a entraîné, presque partout, une nouvelle et importante augmentation des dettes publiques⁴¹. Cette tendance s'est trouvée accrue, pour certains Etats, en raison d'opérations de sauvetage de banques.

⁴¹ Contrairement à 2009, où toutes les dettes publiques de l'UE avaient augmenté, il y a eu, en 2010, en points de PIB, deux dettes publiques en baisse (Suède et Estonie).

L'endettement public de la France, en 2010, a augmenté de 3,3 points de PIB, soit deux fois moins que le déficit public de l'année, notamment du fait d'une réduction de la trésorerie de l'Etat.



Source : données : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes

La hausse de l'endettement public, hors France, a été de 6,5 points (comme le déficit public moyen) pour atteindre 86,3 % du PIB dans la zone euro et de 6,0 points, pour atteindre 79,6 % du PIB, dans l'Union.

La dette allemande a crû de presque dix points de PIB (alors que le déficit public a été de 3,3 points) et est ainsi redevenue plus importante, en points de PIB, que la dette française (83,2 % du PIB contre 82,3 %).

Contrairement aux années précédentes, l'endettement de la France a moins augmenté que les moyennes communautaires et que l'endettement allemand car plusieurs Etats, notamment l'Allemagne, ont dû continuer à apporter des fonds à leur secteur financier pour limiter les conséquences de la crise bancaire alors que les financements apportés à ce secteur ont diminué en France.

Selon les données publiées par Eurostat, la part de l'endettement public à fin 2010 qui est imputable au financement du secteur bancaire dans les années 2008 à 2010 représente 0,1 point de PIB en France⁴² contre 6,6 points dans la zone euro et 6,2 points dans l'Union européenne, hors France, ou encore 13,4 points en Allemagne (dont 9,6 points résultent des seules opérations de 2010).

⁴² La société de financement de l'économie française (SFEF) dont la dette était de 77,4 Md€ fin 2010 n'est pas classée dans les administrations publiques.

Cette situation reflète la bonne résistance des banques françaises à la crise, de 2008 à 2010, mais ne doit pas créer d'illusions sur la situation des finances publiques. Le niveau du déficit public en 2010 est plus approprié pour comparer les situations de fond des finances publiques.

Dans les statistiques de l'OCDE, où sont retenues les dettes au sens de la comptabilité nationale, non retraitées comme elles le sont en Europe en application du traité de Maastricht, l'endettement de la France (94,1 points de PIB) est proche de celui des Etats-Unis (93,6 points) et plus élevé que ceux de l'Allemagne (87,0 points) et du Canada (84,2 points). Il reste sans commune mesure avec la situation très particulière du Japon (dette de 199,7 points de PIB mais n'induisant que 2,6 points de PIB d'intérêts, soit à peine plus que pour la France).

C - Un niveau très élevé de dépenses et de recettes publiques en France

1 - Les dépenses publiques

Après les hausses enregistrées pendant la crise (+ 5,2 points de PIB en 2009 par rapport à 2007 pour la zone euro et + 5,5 points pour l'UE à 27, hors France), les dépenses publiques ont le plus souvent reflué, en 2010, dans les Etats, hors France, de la zone euro (48,9 points en 2010 après 49,5 en 2009) et de l'Union à 27 (49,2 points après 49,8 en 2009).

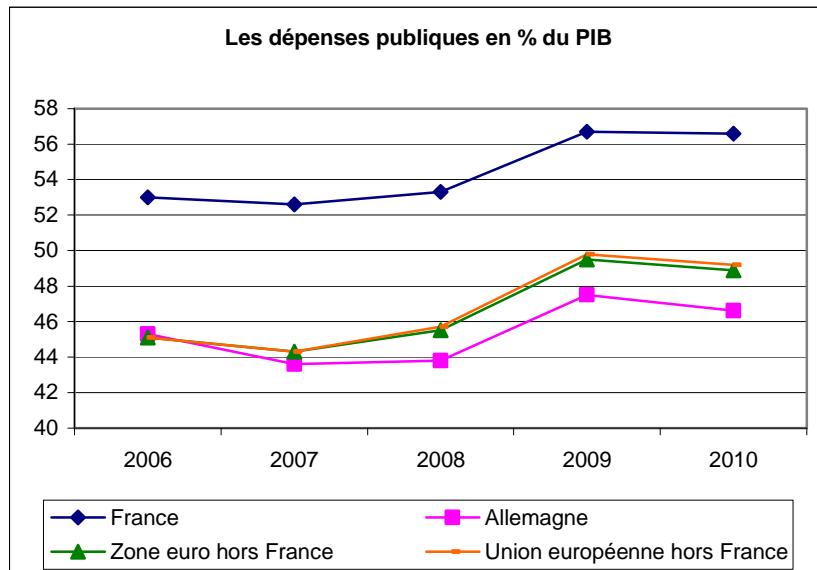
La même évolution d'ensemble est observée, à peu de choses près, pour la moyenne des Etats de l'OCDE. Les niveaux des dépenses restent toutefois sensiblement différents bien que la crise ait réduit, au moins temporairement, l'importance des écarts : 42,2 points de PIB aux Etats-Unis ; 44,6 points pour la moyenne OCDE et 49,2 points pour la moyenne de l'Union européenne hors France.

Les dépenses publiques françaises sont restées très proches en 2010 (56,6 points du PIB) de leur niveau, record, de 2009 tandis que celles de l'Allemagne et de l'Italie ont baissé, dans les deux cas d'environ un point de PIB, et celles du Royaume-Uni d'un demi-point.

Les dépenses publiques de la France étaient ainsi, en 2010, supérieures de 7,7 points de PIB à celle des autres pays de la zone euro et de 7,4 points à celles des autres pays de l'Union.

Le changement de position relative de la Suède, dont le PIB a été revu à la hausse et les dépenses publiques à la baisse, est aussi notable. Après avoir baissé de 4,0 points de PIB de 2003 à 2008 puis augmenté de 3,5 points en 2009, elles ont de nouveau baissé en 2010, de 2,2 points. Elles représentent désormais 53,0 % du PIB, soit nettement moins qu'en

France. En 2010, seuls le Danemark, en raison des dépenses liées à la crise, et l'Irlande, du fait des aides apportées au secteur bancaire, ont enregistré des dépenses plus élevées que la France en points de PIB.



Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

2 - Les recettes publiques

Comme en 2009, les évolutions des recettes publiques ont été diversifiées mais, dans l'Union européenne et l'OCDE, la décroissance de leur montant, exprimé en points de PIB, qui a été souvent marquée en 2008 et 2009, a fait place en moyenne en 2010 à une stabilisation. Dans certains Etats, dont l'Allemagne, les recettes publiques ont diminué.

Les recettes publiques de la France (49,5 % du PIB) sont ainsi restées supérieures à celles des autres pays de la zone euro (43,3 %) et de l'Union européenne (42,9 %). Ces écarts sont inférieurs à ceux constatés sur les niveaux de dépenses.

La baisse des recettes publiques allemandes, exprimées en points de PIB, après leur hausse de 2009, s'explique, tout à la fois, par l'origine extérieure de la forte récession de 2009 et par la nette reprise, en 2010, des exportations de ce pays : les exportations ont entraîné en 2009, année de contraction, une réduction des remboursements de TVA aux exportateurs et en 2010, au contraire, une reprise de ces derniers. Elle résulte aussi de baisses d'impôts (déductibilité de cotisations d'assurance

maladie de l'assiette de l'impôt sur le revenu, baisse de la TVA sur les hôtels, dépenses fiscales en faveur des familles...).

Vingt ans de déficits publics en France et en Allemagne

La comparaison des finances publiques en France et en Allemagne, depuis la réunification de celle-ci, conduit à distinguer trois périodes différentes : 1991-2000, 2001-2005 et 2006-2010.

1) De 1991 à 2000, le déficit public de l'Allemagne (2,9 % du PIB en moyenne) a été inférieur de presque 1 point de PIB à celui de la France (3,8 % du PIB), malgré le coût de la réunification. La croissance du PIB y a pourtant été identique en moyenne (2,1 % par an).

Dans les deux pays, les déficits ont été plus élevés au début de la décennie, notamment du fait de la récession de 1993, puis un fort redressement a été opéré à partir de 1995 pour tenter de les ramener au-dessous du seuil de 3,0 % du PIB et entrer dans la zone euro. La fin de la décennie a été marquée par une croissance relativement forte et une baisse du déficit dans les deux pays.

2) Dans les années 2001 à 2005, le déficit public de l'Allemagne a dépassé celui de la France (3,5 % du PIB contre 3,1 % en moyenne). La faible croissance en Allemagne (0,6 % en moyenne annuelle contre 1,6 % en France) explique en partie ce résultat, mais l'Allemagne a aussi réduit le taux de ses prélèvements obligatoires (de 2,4 points de PIB entre 2000 et 2005 selon l'OCDE) plus fortement que la France (0,5 point). L'évolution du poids des dépenses dans le PIB a été assez semblable dans les deux pays.

En 2003, les deux pays ont été déclarés en situation de déficit excessif par le conseil des ministres de l'Union européenne, mais leur action conjointe a conduit à une suspension de la procédure de correction de ce déficit.

3) Les finances publiques françaises et allemandes ont ensuite largement divergé au cours de la dernière période (2006-2010), malgré des taux de croissance du PIB relativement proches en moyenne annuelle (0,8 % en France et 1,1 % en Allemagne). Le déficit public de la France s'est en effet établi à 4,7 % du PIB en moyenne et celui de l'Allemagne à 1,7 %. L'écart entre leurs déficits structurels en 2010 est du même ordre (3 points de PIB).

Cette divergence provient surtout de l'évolution des dépenses publiques dont le poids rapporté au PIB a été stabilisé en Allemagne de 2005 à 2010 alors qu'il augmentait de 3 points en France.

III - La dégradation de la situation des entreprises publiques

D'un point de vue économique, les entreprises publiques sont des unités de production de biens et services disposant d'une autonomie juridique et placées, directement ou indirectement, sous le contrôle majoritaire de l'Etat.

L'INSEE a répertorié 938 entreprises répondant à cette définition fin 2009 dont 90, dites de premier rang, sont contrôlées directement par l'Etat. Leurs statuts sont variés, mais ce sont surtout des sociétés anonymes et des établissements publics industriels et commerciaux. Celles qui ont une activité principalement non marchande⁴³ sont classées dans les administrations publiques, parmi les organismes divers d'administration centrale.

Une dégradation de la situation financière des entreprises publiques du secteur marchand présente des risques pour l'Etat actionnaire bien qu'elles soient en dehors du champ des administrations publiques. En effet, même s'il ne supporte pas l'intégralité des risques correspondants, il peut être amené à recapitaliser ces entreprises, à leur verser des subventions ou, tout au moins, à recevoir moins de dividendes si leur situation financière se dégrade. L'évolution de celle-ci pendant la crise a donc été examinée.

Cet examen s'appuie sur les « comptes combinés » des entreprises de taille significative relevant de la compétence de l'agence des participations de l'Etat (APE).

Les comptes combinés des entreprises publiques

Ces comptes combinés résultent du cumul des comptes annuels des entreprises du « groupe Etat », avec les particularités suivantes : l'entité mère du groupe, l'Etat lui-même, n'est pas comprise dans le périmètre de combinaison ; les sociétés et établissements publics du secteur non marchand sont en général hors de ce périmètre.

Celui-ci correspond donc assez bien aux entreprises publiques classées en dehors des administrations publiques. Leur situation financière peut en conséquence être présentée à côté de celle des administrations publiques avec un risque limité de doubles comptes.

⁴³ Selon les règles de la comptabilité nationale, il s'agit des entreprises dont les coûts de production sont couverts pour moins de la moitié par des recettes commerciales.

Ces comptes combinés incluent des entreprises où l'Etat détient une participation minoritaire (EADS, Air France KLM...) et qui ne sont donc pas sur la liste de l'INSEE ; elles sont « combinées » par mise en équivalence au prorata de la part de l'Etat dans leur capital, ce qui limite leur contribution aux résultats d'ensemble à la part publique de leur capital. En revanche, ils ne couvrent ni la Banque de France, ni la Caisse des dépôts et consignations⁴⁴.

Les entités combinées au titre de l'exercice 2009 étaient au nombre de 57, dont une dizaine étaient mises en équivalence. Leur chiffre d'affaires s'élevait à 129 Md€, leur résultat net part de groupe à 7 Md€ et le total de leur bilan à 660 Md€, dont 124 Md€ de dettes financières non courantes (hors dettes des établissements bancaires)⁴⁵.

La comparaison de ces comptes d'une année à l'autre est difficile à interpréter en raison du grand nombre d'opérations exceptionnelles affectant la situation nette de certaines entreprises et d'opérations modifiant le périmètre de combinaison ou le mode de comptabilisation de certaines sociétés (intégration ou mise en équivalence).

Les rapports annuels de l'APE sur l'Etat actionnaire comparent les comptes de l'année considérée à ceux de l'année précédente retraités pour tenir compte de ces opérations. Les plus importantes sont, d'une part, la fusion en 2008 entre Gaz de France (intégré globalement jusqu'à 2007) et Suez (GDF-Suez étant mis en équivalence depuis 2008) et, d'autre part, la réévaluation des actifs de Réseau ferré de France (RFF) en 2008.

Les rapports de l'Etat actionnaire présentent plusieurs ratios financiers parmi lesquels ont été retenus la marge opérationnelle (résultat opérationnel rapporté au chiffre d'affaires), la rentabilité financière des capitaux propres (résultat net rapporté aux capitaux propres, pour la part du groupe) et la dette nette rapportée au revenu avant intérêts, impôts, et dotations aux provisions et amortissements (EBITDA en acronyme anglais).

La comparaison des comptes de 2007 (hors GDF) et 2008 (hors GDF-Suez et corrigés pour tenir compte de la réévaluation des actifs de RFF), met en évidence une dégradation de la situation financière de ces entreprises. La marge opérationnelle a baissé de 12,6 % à 8,1 % et le rapport de la dette nette à l'EBITDA est passé de 3,1 à 4,8. La rentabilité des capitaux propres a baissé de 23,0 %, niveau très élevé, à 16,8 %.

⁴⁴ Le résultat d'exploitation de la première est resté autour de 4,0 Md€ de 2007 à 2010. Le résultat net consolidé du groupe CDC est passé d'un excédent de 2,5 Md€ en 2007 à un déficit de 1,5 Md€ en 2008 puis est redevenu excédentaire en 2009 (2,0 Md€) et 2010 (2,2 Md€).

⁴⁵ L'année 2009 est ici retenue car les comptes de 2010 sont provisoires (cf. ci-après).

La comparaison des comptes de 2008 (hors impact de RFF⁴⁶) et 2009 montre une légère amélioration de la marge opérationnelle, de 9,0 % à 10,6 %, mais la poursuite de la dégradation des deux autres indicateurs : de 15,6 % à 7,8 % pour la rentabilité des capitaux propres et de 4,1 à 4,6 pour le rapport de la dette nette à l'EBITDA.

La situation financière des grandes sociétés privées a certes aussi connu un très net fléchissement de 2007 à 2009, selon l'observatoire des entreprises de la Banque de France. Leur taux de marge a baissé de 8 points⁴⁷ et la rentabilité de leurs capitaux propres est passée de 16 % en 2007 à 7 % en 2009⁴⁸. En outre, le rapport de l'endettement financier aux capitaux propres est resté stable (à 1,2) entre 2007 et 2009 dans les entreprises publiques alors qu'il a augmenté, de 0,8 à 1,0, dans les grandes sociétés privées.

La situation des entreprises publiques a toutefois continué à se dégrader en 2010, alors qu'elle semble s'être améliorée dans les entreprises privées⁴⁹. Les comptes combinés de 2010 ne seront établis qu'au cours de l'été 2011, mais l'APE a fourni à la Cour une estimation provisoire des résultats des entreprises publiques. Si le rapport de la dette nette à l'EBITDA est passé de 4,6 à 3,7, il en ressort une nouvelle dégradation de la marge opérationnelle, de 10,6 % à 8,2 %, et de la rentabilité des capitaux propres, de 7,8 % à 6,8 %⁵⁰.

La comparaison des résultats de 2007 (y compris GDF) et 2010⁵¹ confirme la dégradation que font apparaître les comparaisons par paires d'années successives : la marge opérationnelle passe de 12,9 % à 8,2 %, la rentabilité des capitaux propres de 20,6 % à 6,8 % et le rapport de la dette nette à l'EBITDA de 2,8 à 3,7.

⁴⁶ Mais y compris GDF-Suez et d'autre retraitements pour mettre les comptes de 2008 au format de 2009 si bien que les ratios de 2008 diffèrent de ceux du paragraphe précédent.

⁴⁷ Il n'est pas calculé comme la marge opérationnelle des entreprises publiques dans les comptes combinés et une comparaison en niveau n'est pas pertinente.

⁴⁸ Les comparaisons avec les entreprises privées sont à considérer avec précautions compte tenu des spécificités des entreprises publiques (importance des entreprises en situation peu concurrentielle, répartition sectorielle...).

⁴⁹ Les données de l'observatoire de la Banque de France ne sont pas encore disponibles, mais les comptes des entreprises non financières établis par l'INSEE montrent notamment une hausse du taux de marge de 36,0 en 2009 à 36,8 % en 2010.

⁵⁰ Hors EDF, les trois indicateurs s'améliorent en 2010.

⁵¹ Qui doit être interprétée avec prudence car le périmètre de combinaison est assez différent et les comptes de 2010 sont encore provisoires.

Tableau 6 : les comptes combinés des entreprises publiques

	Marge opérationnelle (%)	Rentabilité des capitaux propres (%)	Dette nette / EBITDA
2007	12,9	20,6	2,8
2010	8,2	6,8	3,7

Source : données APE (provisoires pour 2010) ; calculs Cour des comptes

Au total, ces comptes mettent donc en évidence une dégradation de la situation financière des entreprises publiques. Le montant de leurs capitaux propres est certes quasiment égal à celui de leur endettement net en 2010 et le risque de recapitalisations importantes semble donc limité pour l'Etat⁵². Il est néanmoins nécessaire de redresser leur situation pour maintenir leur capacité à investir et leur permettre de verser des dividendes à l'Etat.

Malgré la dégradation de la situation financière des entreprises publiques, ceux-ci ont peu diminué depuis 2007 car le rapport des dividendes versés au cours d'un exercice au résultat net, part du groupe, de l'exercice précédent a nettement augmenté. Il est passé de moins de 40 % dans les années 2007 à 2009 à plus de 55 % dans les années 2010 et 2011 (selon la prévision de versement de dividendes associée au PLF pour 2011).

Tableau 7 : les dividendes versés à l'Etat par les entreprises dont les comptes sont combinés

	2007	2008	2009	2010	2011
Dividendes versés (Md€)	4,8	5,6	3,3	4,1	4,2
Dividendes rapportés au résultat de n-1 (en %)	39	40	31	56	59

Source : APE, PLF 2011 pour 2011, calculs Cour des comptes ; résultat 2008 corrigé de l'impact de la réévaluation des actifs de RFF.

Si la situation financière de ces entreprises ne s'améliore pas, leurs dividendes pourront difficilement apporter des recettes supplémentaires à l'Etat dans les prochaines années.

⁵² Selon ce ratio moyen qui peut masquer des situations individuelles très différentes.

CONCLUSION

Le déficit de 2010 (7,1 % du PIB) a été inférieur de seulement 0,4 point au niveau exceptionnellement élevé de 2009. Il a été supérieur à celui des autres pays de la zone euro (5,8 % du PIB en moyenne), en particulier celui de l'Allemagne (3,3 % du PIB). La dette a continué sa progression pour frôler les 1 600 Md€ (soit 82,3 % du PIB ou encore 62 000 € par personne ayant un emploi) et la charge d'intérêt a dépassé 50 Md€. L'augmentation de la dette allemande a été plus importante, mais elle a résulté du soutien accordé aux banques en 2010 et l'écart entre les déficits français et allemand devrait rapidement se traduire par un endettement plus faible en Allemagne.

Le coût des mesures de relance est passé de 1,0 % du PIB en 2009 à 0,3 % en 2010 et explique ainsi une réduction du déficit de 0,7 point.

La croissance des dépenses publiques en volume s'est ralentie en 2010, mais elles sont restées quasiment au même niveau en pourcentage du PIB, alors qu'elles ont diminué dans les autres pays européens. En outre, ce ralentissement tient pour les deux tiers à la baisse des dépenses des collectivités territoriales, notamment de leurs investissements, en forte rupture par rapport à leur tendance antérieure. Or, la nature, circonstancielle ou durable, de ce ralentissement reste incertaine.

Le déficit a, en revanche, été aggravé de 0,4 point de PIB par les baisses d'impôts, notamment la suppression de la taxe professionnelle, et, globalement, l'effort structurel a été quasiment nul.

Les défaillances du système d'information de l'Etat sont telles qu'il est difficile de chiffrer le coût du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts, mais il peut être estimé à 7,9 Md€ pour les administrations publiques en 2010. Son coût en régime permanent peut être inférieur, mais il est encore trop tôt pour l'estimer.

La crise explique au plus 38 % du déficit, qui est surtout de nature structurelle et résulte largement de mesures discrétionnaires. Le déficit structurel a encore un peu augmenté pour atteindre environ 5 % du PIB en 2010 (4,9 % du PIB hors coût du plan de relance et 5,2 % en ajoutant celui-ci), soit un niveau supérieur à la moyenne des autres pays de la zone euro (4,2 % du PIB) et notamment à celui de l'Allemagne (2,2 %).

La situation financière des entreprises publiques s'est sensiblement dégradée de 2007 à 2010. Même si les risques pour l'Etat actionnaire restent limités, une amélioration de leurs résultats est nécessaire et, à défaut, la contribution que leurs dividendes lui apportent pourrait se trouver réduite.

Chapitre II

La situation des différentes catégories d'administrations publiques

La réduction du déficit public de 2009 à 2010 résulte d'évolutions de sens contraires des différents sous-secteurs des administrations publiques. Le déficit des administrations publiques centrales (APUC), qui rassemblent l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)⁵³, a diminué, comme celui des administrations publiques locales (APUL), alors que celui des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'est aggravé.

I - Un déficit concentré sur l'Etat et le régime général

A - Le déficit et la dette

Les ressources des organismes divers d'administration centrale sont surtout constituées de transferts en provenance de l'Etat et peuvent être fortement affectées par des mesures décidées par celui-ci.

En 2010, la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir s'est ainsi traduite, en comptabilité nationale, par un transfert de

⁵³ Ils regroupent plus de 800 organismes de statuts variés exerçant une activité surtout non marchande et qui sont contrôlés par l'Etat.

11,5 Md€ de l'Etat vers les ODAC qui a contribué à augmenter le déficit de l'Etat et à dégager un excédent des ODAC.

L'évolution du déficit consolidé des administrations publiques centrales a donc plus de sens que les évolutions spécifiques des résultats de l'Etat et des ODAC. Il a diminué de 0,6 point de PIB en 2010, après son pic exceptionnel de 2009.

Le déficit des APUL a, de son côté, baissé de 0,2 point de PIB ; en deux ans, leurs comptes sont presque revenus à l'équilibre.

Tableau 8 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques par secteur

	Etat + ODAC		ASSO		APUL		Total APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB
2008	- 68,4	- 3,5	+ 13,5	0,7	- 9,4	- 0,5	- 64,3	- 3,3
2009	- 121,4	- 6,4	- 15,0	- 0,8	- 6,2	- 0,3	- 142,5	- 7,5
2010	- 112,0	- 5,8	- 22,8	- 1,2	- 1,7	- 0,1	- 136,5	- 7,1

Source : INSEE

En revanche, le déficit des administrations de sécurité sociale s'est aggravé de 0,4 point pour atteindre 1,2 % du PIB en 2010⁵⁴. Celui du régime général en constitue à peu près la totalité.

Les investissements d'avenir

Des crédits ont été ouverts en 2010 à hauteur de 34,6 Md€ sur le budget de l'Etat, dont 32,4 Md€ sur le budget général et 2,2 Md€ sur des comptes spéciaux. Ils ont été utilisés pour verser des dotations à des opérateurs ou sur des fonds sans personnalité morale gérés par ces opérateurs, ou par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour le compte de l'Etat. Les opérateurs, et la CDC, chargés de la gestion de ces investissements ont immédiatement déposé le montant de ces dotations auprès du trésor. L'Etat n'a donc rien emprunté lorsque ces dotations leur ont été versées.

Ces dotations sont, à hauteur de 15 Md€, « non consommables », ce qui signifie que les opérateurs, ou la CDC, ne peuvent utiliser que les intérêts dus sur le dépôt de leur dotation auprès du trésor.

⁵⁴ La CADES et le fonds de réserve des retraites (FRR) sont désormais classés en comptabilité nationale dans les ASSO alors qu'ils étaient considérés comme des ODAC jusqu'en 2011. L'INSEE a corrigé les comptes des années passées pour intégrer ce nouveau classement.

Pour le surplus (19,6 Md€), ces dotations sont « consommables », ce qui veut dire que les opérateurs, ou la CDC, peuvent en consommer le capital, celui-ci ne portant pas intérêts.

L'Etat n'emprunte réellement qu'au fur et à mesure de l'utilisation par les opérateurs des dotations consommables et des intérêts dus sur les dotations non consommables pour payer les bénéficiaires finaux. Ses emprunts sont donc étalés dans le temps au rythme des investissements.

En comptabilité nationale, le programme s'est traduit en 2010 par un transfert de 11,5 Md€ de l'Etat vers les ODAC, ce qui correspond à une partie des dotations consommables. Les comptables nationaux considèrent en effet que certains fonds sans personnalité morale et gérés pour le compte de l'Etat par des opérateurs ou par la CDC font partie de l'Etat, et non des ODAC. Ils n'ont donc pas enregistré, dans ce cas, de transfert de l'Etat à des ODAC ou à la CDC.

Les investissements sont ensuite enregistrés au fur et à mesure de leur réalisation, dans le compte des ODAC pour ceux qui sont financés par les 11,5 Md€ qui leur ont été transférés, ou dans le compte de l'Etat pour le reste. Il peut s'agir d'investissements financiers (prêts, prises de participation...) sans impact sur les dépenses et le déficit publics, ou d'investissements réels (FBCF, subventions d'équipement) accroissant les dépenses et le déficit publics. Il y a eu peu de dépenses à ce titre en 2010 (0,7 Md€).

La dette publique est portée à hauteur de 79 % par les administrations publiques centrales, le solde étant partagé presque également entre les administrations sociales et locales.

Elle a augmenté de 6,6 % en 2010 au total, ce qui masque des évolutions assez différentes selon les secteurs. La dette des APUC a crû de 6,1 % et celle des APUL de 3,4 %, alors que celle des ASSO a progressé, beaucoup plus vite, de 13,0 %.

Tableau 9 : la dette des administrations publiques à fin 2010

	Etat + ODAC	ASSO	APUL	Total APU
Md€	1 260	171	161	1 591
% du PIB	65,2	8,8	8,3	82,3

Source : INSEE

B - La décomposition du solde structurel

Le déficit structurel est égal à la différence entre le déficit effectif et le déficit, dit conjoncturel, qui résulte de l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Pour être cohérent avec l'estimation donnée dans le

chapitre précédent pour l'ensemble des APU, le calcul du déficit conjoncturel spécifique à chaque secteur doit reposer sur le même écart, estimé par la Commission européenne, entre les PIB effectif et potentiel.

L'estimation du déficit conjoncturel devrait ensuite s'appuyer sur l'élasticité des recettes au PIB spécifique à chaque secteur⁵⁵. Celle-ci dépend elle-même de l'élasticité de chaque prélèvement à son assiette (la masse salariale pour les cotisations sociales) et de l'élasticité de cette assiette au PIB. Ces élasticités sont toutefois difficiles à mesurer et ne sont pas disponibles pour tous les prélèvements.

L'élasticité des recettes fiscales nettes de l'Etat au PIB est très variable d'une année à l'autre, notamment en raison de la volatilité du produit de l'impôt sur les sociétés, mais elle est à peu près égale à 1,0 sur la durée d'un cycle économique. Il n'existe pas d'estimation fiable de l'élasticité des impôts locaux. La direction générale du trésor estime à 0,9 l'élasticité globale à la masse salariale des principaux prélèvements affectés aux ASSO. Leur élasticité au PIB est aussi égale à 0,9 si on considère, comme elle, que le partage de la valeur ajoutée est stable.

Dans ces conditions, et pour que le solde structurel de chaque secteur soit cohérent avec celui des APU, une élasticité unitaire peut être retenue pour tous les prélèvements obligatoires.

Comme dans le chapitre précédent, les allocations chômage sont les seules dépenses considérées comme sensibles à la conjoncture⁵⁶.

Le déficit conjoncturel et, par différence avec le déficit effectif, le déficit structurel propre à chaque sous secteur peuvent ainsi être estimés.

Tableau 10 : décomposition des soldes effectif et structurel des APU en 2010 (% du PIB)

	APU	Etat + ODAC	APUL	ASSO
Solde effectif	- 7,1	- 5,8	- 0,1	- 1,2
Solde structurel	- 4,9	- 4,9	+ 0,1	- 0,1

Source : Cour des comptes

Le déficit structurel, hors plan de relance, des APU est entièrement imputable à l'Etat et aux ODAC. Les administrations locales sont structurellement dans une situation légèrement excédentaire en 2010.

⁵⁵ Seules les recettes sensibles à la conjoncture sont prises en compte, ce qui n'est pas le cas des transferts entre administrations.

⁵⁶ Les estimations économétriques de l'élasticité des autres prestations ne sont pas statistiquement significatives.

Le déficit structurel des administrations sociales est quasiment nul (- 0,1 % du PIB), mais ce constat masque de très importantes disparités. La CADES, dont l'objet est de dégager des ressources pour rembourser la dette sociale, connaît un excédent structurel de 0,3 % de PIB⁵⁷. A l'inverse, le régime général est structurellement déficitaire, à hauteur de 0,7 % du PIB.

Tableau 11 : décomposition des soldes effectif et structurel des ASSO en 2010 (% du PIB)

	Total ASSO	CADES	ASSO hors CADES	Dont régime général
Solde effectif	- 1,2	+ 0,3	- 1,5	- 1,2
Solde structurel	- 0,1	+ 0,3	- 0,4	- 0,7

Source : Cour des comptes

La CADES doit dégager un excédent structurel entre ses recettes et dépenses courantes pour rembourser la dette sociale. Les régimes de retraite devraient aussi dégager un excédent structurel pour provisionner la hausse future des pensions. Les autres régimes devraient être structurellement à l'équilibre et l'ensemble des ASSO hors CADES devrait donc dégager un excédent structurel.

II - La situation très dégradée de l'Etat

A - Des déficits encore très importants

Le résultat de l'Etat diffère selon le référentiel de comptabilité (budgétaire, générale ou nationale)⁵⁸.

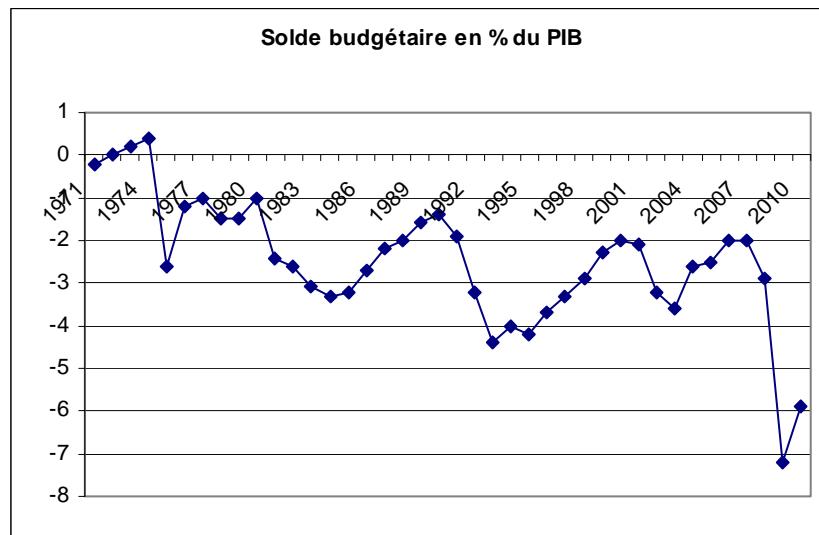
Le résultat en *comptabilité budgétaire*, c'est-à-dire le solde des encaissements et décaissements, a été de - 148,8 Md€ en 2010 et s'est dégradé de 10,8 Md€ par rapport à celui de 2009 (- 138,0 Md€), malgré la reprise de la croissance. Le déficit budgétaire a représenté 7,6 % du PIB en 2010 et ce pourcentage s'inscrit sur une pente fortement croissante depuis le milieu des années soixante-dix.

Les dépenses budgétaires ont toutefois été accrues de 34,6 Md€ par les investissements d'avenir. Si ce programme n'avait pas été mis en

⁵⁷ Le FRR a sans doute aussi un excédent structurel mais la nature de ses recettes (produits de placement, transferts d'autres organismes...) rend son calcul très fragile.

⁵⁸ Les principales différences entre ces comptabilités sont présentées en annexe III.

œuvre, le déficit budgétaire aurait été de 114,2 Md€, soit 5,9 % du PIB, et donc inférieur à celui de 2009.



Source : Ministère du budget ; Cour des comptes ; hors investissements d'avenir pour 2010.

En *comptabilité générale*, c'est-à-dire calculé sur la base des droits et obligations constatés au cours de l'exercice, le déficit s'est élevé à 112,0 Md€, contre 99,9 Md€ en 2009 (pro forma). Il est nettement inférieur au déficit budgétaire, notamment parce que les investissements d'avenir ont été inscrits à l'actif du bilan⁵⁹, à hauteur de 33,4 Md€, sans affecter le compte de résultat.

En *comptabilité nationale*, le besoin de financement de l'Etat s'est élevé à 121,5 Md€⁶⁰, contre 117,1 Md€ en 2009. Si on en déduit les transferts aux ODAC au titre des investissements d'avenir, il est ramené à 110,0 Md€, contre 117,1 Md€ en 2009.

En neutralisant l'impact des investissements d'avenir, qui ne correspondent à pratiquement aucune dépense réelle et aucun emprunt en 2010, le déficit de l'Etat a été compris entre 110 et 115 Md€, selon le référentiel comptable retenu.

⁵⁹ Ce sont des avances ou des immobilisations financières.

⁶⁰ C'est le seul résultat cohérent avec le déficit public au sens du traité de Maastricht.

B - Les recettes et dépenses budgétaires marquées par des opérations exceptionnelles

Les recettes, nettes des prélèvements, du budget général n'ont représenté que 53,3 % de ses dépenses nettes (contre 55,3 % en 2009).

1 - Les recettes

Les recettes fiscales nettes recouvrées en 2010 sont supérieures de 39,3 Md€ à celles de 2009. Cette augmentation résulte, pour 14,5 Md€, du remplacement de la taxe professionnelle par des impôts qui ont été affectés à l'Etat en 2010 et le sont aux collectivités territoriales seulement à partir de 2011. Ce montant correspond à la hausse des recettes fiscales nettes de l'Etat⁶¹ et non au coût de la réforme qui doit aussi intégrer les prélèvements sur recettes et le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales.

Après déduction de ces recettes exceptionnelles, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 24,8 Md€ en 2010. Cette hausse résulte des facteurs suivants :

- diminution des allégements d'impôts mis en œuvre dans le cadre du plan de relance, à hauteur de + 14,6 Md€⁶² ;
- impact, négatif, des modifications législatives, hors plan de relance, à hauteur de – 1,6 Md€ ;
- impact du classement en recettes fiscales, et non plus en recettes non fiscales, des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux perçus par l'Etat, pour + 4,2 Md€, et des transferts de recettes à d'autres administrations publiques, pour – 0,9 Md€ ;
- croissance des recettes à législation constante, pour + 8,6 Md€ soit 4,0 % par rapport à 2009.

Cette croissance spontanée des recettes fiscales nettes correspond à une élasticité de 1,7 par rapport au PIB, contre une prévision de 2,4 dans le projet de loi de finances pour 2010. Le rebond attendu des recettes d'impôt sur les sociétés a bien eu lieu mais il a été moins fort que prévu.

Déduction faite des recettes exceptionnelles liées au remplacement de la taxe professionnelle, les recettes fiscales nettes se sont élevées à 239,1 Md€ en 2010 alors qu'elles atteignaient 266,7 Md€ en 2007, avant la crise. L'année 2009 mise à part, il faut remonter à 1999 pour trouver un

⁶¹ Avec les réserves exprimées dans le premier chapitre.

⁶² Le bilan du plan de relance est présenté plus loin.

niveau de recettes plus bas. C'est le résultat d'une politique d'allégements d'impôts qui a certes été fortement infléchie en 2010, mais a fait perdre 38 Md€ à l'Etat de 2004 à 2010³.

Les recettes non fiscales ont enfin augmenté de 1,9 Md€ à périmètre constant, notamment grâce à la récupération d'une aide de 1,0 Md€ attribuée à France Télécom et considérée comme irrégulière par la Commission européenne.

2 - Un respect apparent de la norme de dépenses

Sur le périmètre de la norme budgétaire (budget général, prélevements sur recettes et affectations de recettes), les dépenses exécutées en 2010 se sont élevées, selon le ministère chargé du budget, à 352,5 Md€ hors fonds de concours, en hausse de 1,3 % par rapport aux dépenses exécutées en 2009. L'inflation, hors tabac, ayant été de 1,4 % en moyenne annuelle, l'objectif « zéro volume » aurait donc été respecté.

Ce résultat est obtenu par ce ministère après avoir déduit les dépenses suivantes qu'il considère comme exceptionnelles : 32,4 Md€ au titre de la compensation relais attribué aux collectivités territoriales dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle ; 32,4 Md€, aussi, au titre des investissements d'avenir ; 5,0 Md€ au titre du plan de relance.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010, la Cour a toutefois estimé que des dépenses, pour un total de 3,3 Md€, devraient être réintroduites dans le champ de la norme en 2010 et s'ajouter aux 352,5 Md€ retenus par le ministère chargé du budget.

a) Une exclusion injustifiée des investissements d'avenir du champ de la norme de dépenses

Les investissements d'avenir seront réalisés progressivement, à hauteur d'environ 4 Md€ par an sur les années 2011 à 2014 puis de 0,6 Md€ par an au-delà. S'il est normal que les 32,4 Md€ de dotations aux opérateurs aient été retirés du champ de la norme en 2010 car ils ne correspondent à aucune dépense réelle, il serait contestable que, pour la plus grande part, les investissements réalisés ne soient pas intégrés dans ce champ au fur et à mesure des dépenses effectives.

Ils sont de même nature que les autres investissements de l'Etat et, s'ils étaient gérés comme eux, ils seraient inclus dans les dépenses entrant

⁶³ Hors mesures de relance, remplacement de la taxe professionnelle et transferts de recettes fiscales à d'autres organismes publics.

dans le champ de la norme au fur et à mesure de leur réalisation, mais ils en diffèrent fortement par leur mode de gestion et de comptabilisation.

En comptabilité budgétaire, l'Etat a enregistré 34,6 Md€ en dépenses en 2010, dont 32,4 Md€ sur le budget général et 2,2 Md€ sur des comptes spéciaux du trésor. En réalité, il n'a presque rien dépensé car les fonds versés aux opérateurs chargés de ces investissements ont été immédiatement déposés auprès du trésor et n'ont été utilisés que pour une faible part (0,7 Md€ par OSEO).

Les investissements sont réalisés à partir de 2011 et l'Etat les finance soit en versant aux opérateurs des intérêts, au taux de 3,4 %, sur les dotations non consommables, soit en leur remboursant le capital des dotations consommables.

Les intérêts sur les dotations non consommables (0,6 Md€ par an à partir de 2011) sont inclus dans le champ de la norme budgétaire.

En revanche, la consommation des dotations consommables, qui représentent 19,6 Md€, ne sera plus comptabilisée en dépense budgétaire, puisqu'elle l'a été en 2010, et ne sera donc jamais incluse dans les dépenses de l'Etat entrant dans le champ de la norme, puisqu'elles en ont été exclues en 2010⁶⁴.

Cette consommation des dotations consommables correspond pourtant à de véritables investissements de l'Etat. Elle permet d'ailleurs parfois de financer des projets envisagés avant le lancement de ce programme mais pour lesquels manquaient des crédits⁶⁵. En outre, ces dotations ont parfois été versées sur des fonds sans personnalité morale gérés par des opérateurs, ou la CDC, pour le compte de l'Etat. Lorsqu'elles ont vraiment été versées aux opérateurs, elles sont souvent comptabilisées dans leurs livres sur des comptes de tiers. Enfin, le choix des investissements réalisés est étroitement contrôlé par le commissariat général à l'investissement placé auprès du Premier ministre. Ils auraient donc dû être comptabilisés comme les autres investissements de l'Etat.

Ce mode de gestion très particulier permet d'afficher une dépense de 34,6 Md€, financée par un grand emprunt, pour un montant déboursé en réalité très faible, tout en échappant à la contrainte imposée par la norme de dépenses pour une grande partie des investissements réalisés.

⁶⁴ Pour que les opérateurs puissent consommer leurs dotations consomptibles, l'Etat devra emprunter au fur et à mesure de cette consommation et les intérêts dus sur ces emprunts seront inclus dans le champ de la norme.

⁶⁵ Financement des instituts Carnot, subventions à l'agence nationale de la recherche... Cf. le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010.

De tels investissements peuvent avoir une grande utilité dès lors qu'ils sont judicieusement choisis. Cependant, pour que la norme de dépenses ne soit pas contournée, il faudrait intégrer chaque année la consommation de dotations consommables dans son champ, en commençant par 2010 où 0,7 Md€ ont été consommés, et réduire les autres dépenses en conséquence.

b) La correction au titre du plan de relance

Les dépenses liées au plan de relance peuvent être déduites du champ des dépenses prises en compte pour apprécier le respect de la norme dans la mesure où elles n'auraient jamais été effectuées si la crise n'avait pas eu lieu. Or, dans certains cas, le plan de relance a consisté à seulement anticiper des dépenses déjà prévues.

Les dépenses prévues en 2010 et réalisées par anticipation en 2009 pouvaient légitimement être exclues de la norme en 2009, mais auraient dû être rajoutées en 2010, ce qui n'a pas été le cas. Le traitement retenu conduit à ne jamais les prendre en compte alors qu'elles ont été décidées indépendamment de la crise et que seul leur calendrier a été modifié dans le cadre du plan de relance.

c) Les autres dépenses à réintégrer dans le champ de la norme

Les dépenses des comptes spéciaux

Le périmètre de la norme de dépenses comprend les versements du budget général en faveur des comptes spéciaux du trésor, mais pas les dépenses imputées sur ces comptes spéciaux du trésor.

Or, certaines d'entre elles ne se différencient guère des dépenses du budget général et sont aussi financées par des taxes affectées à ces comptes spéciaux. Incrire des dépenses sur un compte spécial permet de les exonérer de la discipline imposée par la norme pour la part financée par des taxes affectées ou d'autres ressources spécifiques. Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010 donne plusieurs exemples de dépenses indûment exclues du périmètre de la norme de dépenses.

L'apurement de dettes par l'affectation de recettes

L'Etat a apuré une dette de 1,4 Md€ envers la sécurité sociale en lui transférant le produit de droits sur les tabacs pour un même montant. Cette opération aurait dû donner lieu à l'enregistrement d'une recette fiscale puis d'une dépense budgétaire de même montant, mais elle a fait l'objet d'une compensation en comptabilité budgétaire, ce qui a réduit de 1,4 Md€ le montant des dépenses entrant dans le champ de la norme.

d) Des charges d'intérêt moins élevées que prévu

Les dépenses ont été, en exécution, quasiment conformes à la loi de finances initiales pour 2010 sur le champ de la norme budgétaire retenu par le ministère chargé du budget.

Or, les charges d'intérêt se sont avérées inférieures de 1,9 Md€ à la prévision de la LFI, grâce notamment à une baisse imprévue des taux sur les bons du trésor à court terme. Cette aubaine a permis d'apurer 1,5 Md€ de dettes de l'Etat envers la sécurité sociale et le Crédit foncier de France, conformément aux recommandations de la Cour, mais aussi d'abonder les crédits d'autres missions budgétaires et d'augmenter les crédits de rémunérations (cf. plus loin).

e) Le contournement de la norme par les dépenses fiscales

La Cour a souligné dans son dernier rapport public annuel que les dépenses fiscales ont crû de 7,4 % par an, hors mesures de relance et à périmètre constant, depuis 2004, année de mise en place de la norme « zéro volume » sur les dépenses budgétaires⁶⁶. De plus, le coût des crédits et réductions d'impôts, qui sont les dépenses fiscales les plus substituables à des dépenses budgétaires, a augmenté trois fois plus vite. Les dépenses fiscales ont donc permis de contourner la norme budgétaire.

Elles se sont encore accrues de 2,8 % en 2010, hors mesures de relance et sur le périmètre des dépenses fiscales du PLF pour 2011, ce qui constitue une inflexion sensible mais non l'inversion de tendance nécessaire⁶⁷. Elles ont représenté ainsi 27 % des recettes fiscales nettes, contre 18 % en 2004. Si cette dernière proportion avait été maintenue constante, les recettes de l'Etat auraient été supérieures de 23 Md€ en 2010 (soit 1,2 point de PIB).

3 - La masse salariale

a) L'évolution globale de la masse salariale (hors pensions)

Dans une communication de septembre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour a souligné les faiblesses du

⁶⁶ Sur la base de la liste des dépenses fiscales annexée aux projets de loi de finances.

⁶⁷ En outre, la suppression de la taxe professionnelle a entraîné la disparition des dépenses fiscales qui lui étaient associées. Si cet effet est neutralisé, la croissance des dépenses fiscales est de 3,7 %. Le chiffre qui figure dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2010 correspond aux dépenses fiscales recensées sur la liste annexée au PLF pour 2009.

pilotage de la masse salariale et noté que la dérive de 500 M€ constatée en 2009 se retrouverait en grande partie en exécution en 2010.

Les dépenses de personnel, hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions, ont en effet dépassé de 460 M€ les crédits votés en LFI pour 2010. Pour la première fois depuis l'adoption de la LOLF, le gouvernement a dû recourir en décembre 2010 à un décret d'avance pour assurer la paye des agents de l'Etat. De plus, les dépenses et les autres recettes du CAS pensions ayant été globalement conformes aux prévisions, les contributions à ce CAS n'ont été que légèrement inférieures à celles retenues en LFI et, au total, les dépenses de rémunérations ont dépassé de 250 M€ les crédits ouverts en LFI.

En exécution et à périmètre constant, la masse salariale, hors contributions au CAS pensions, a augmenté de 575 M€, soit 0,7 %, par rapport à 2009. Cette hausse n'est que légèrement supérieure à l'augmentation prévue en LFI pour 2010 par rapport à la LFI pour 2009 (515 M€). Le dérapage de 2010 est donc essentiellement dû à l'effet base de la dérive de 2009 qui a été aggravé de seulement 60 M€. La stabilisation en valeur prévue à l'horizon de 2013 par le budget triennal 2011-2013 n'est cependant pas encore acquise.

b) L'impact des restructurations et des mesures catégorielles

Les économies induites par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux se sont élevées à 808 M€. Elles ont été inférieures à la prévision du PLF (900 M€) en raison de départs en retraite moins nombreux que prévu.

La moitié environ de ces économies (380 M€) a été rétrocédée aux agents sous forme de mesures catégorielles. Toutefois, en ajoutant à celles-ci le coût de diverses mesures (indemnités de départ, primes de mobilité, heures supplémentaires...) souvent liées aux restructurations de services⁶⁸, le taux de rétrocession est un peu supérieur à 50 %, tout en restant nettement inférieur à celui de 2009 (80 à 90 %). La progression des heures supplémentaires (+ 60 M€) a été mieux maîtrisée qu'en 2009 (+ 140 M€), mais s'est poursuivie.

⁶⁸ Cf. communication de la Cour au Parlement sur « les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat », septembre 2010. Après déduction des mesures non reconductibles de 2009, ces mesures diverses ont contribué à accroître la masse salariale de 74 M€.

C - La dette et la croissance des charges d'intérêt limitées par des facteurs non durables

a) Une hausse de la dette très inférieure au déficit budgétaire

La dette financière de l'Etat a augmenté de 80 Md€ de fin 2009 à fin 2010 et atteint 1 255 Md€. Son augmentation en 2010 a ainsi été beaucoup plus faible qu'en 2009 (+ 131 Md€). Elle a aussi été nettement inférieure au déficit budgétaire de 2010 en gestion⁶⁹ (149,2 Md€).

En effet, celui-ci résulte pour 35 Md€ des investissements d'avenir. Or, les dotations attribuées aux opérateurs ont aussitôt été déposés au trésor et l'Etat n'a donc pas eu à emprunter pour les financer. Ces 35 Md€ de dépenses budgétaires ont pour contrepartie une augmentation de 34 Md€ des dépôts des correspondants du trésor⁷⁰.

Le déficit à financer s'est donc en fait élevé à 115 Md€. Or, le solde du compte de l'Etat à la Banque de France, qui était très élevé fin 2008 et fin 2009, a diminué de 22 Md€. De plus, des rachats anticipés, en 2010, de titres arrivant à échéance début 2011 ont permis de réduire la trésorerie nécessaire en fin d'année

En outre, les dépôts des correspondants du trésor, hors opérations liées aux investissements d'avenir, ont augmenté de 10 Md€⁷¹ entre fin 2009 et fin 2010. Enfin, l'émission d'OAT sur des souches anciennes à des taux faciaux supérieurs à ceux du marché a permis d'encaisser 8 Md€ de primes d'émission.

Ces évolutions conjuguées à d'autres mouvements ont permis de financer 43 Md€ par des opérations de trésorerie et il restait 72 Md€ à financer par appel au marché, relevés à 80 Md€ du fait de variations d'autres postes du bilan de l'Etat (dettes non financières...).

L'essentiel de la dette financière est constitué de titres négociables dont l'encours a augmenté de 65 Md€. Dans cet ensemble, la part de l'endettement à court terme (BTF⁷²) est revenue de 18,6 % fin 2009 à 15,2 % fin 2010.

⁶⁹ C'est-à-dire corrigé des opérations réalisées pendant la période complémentaire.

⁷⁰ Soit, précisément, 34,6 Md€ de dotations moins 0,7 Md€ tirés sur ces dotations par les opérateurs en 2010.

⁷¹ Dont 3,4 Md€ ont été déposés par les collectivités territoriales, notamment à la suite de recouvrements non prévus de droits de mutation à titre onéreux.

⁷² Bons du trésor à taux fixe.

b) Une charge d'intérêt inférieure aux prévisions

La charge de la dette a été inférieure de 1,9 Md€ au montant prévu en LFI pour 2010. En effet, les intérêts payés au titre des BTF ont été inférieurs de 2,6 Md€ à cette prévision, pour un quart du fait de la baisse de leur encours et pour les trois quarts en raison de taux plus favorables. En outre, les dépôts des correspondants du trésor, qui les ont globalement remplacés, sont souvent non rémunérés. En revanche, la charge d'indexation des emprunts indexés a été supérieure de 0,6 Md€ à la prévision, l'inflation ayant été plus forte que prévu. Les autres charges ont été globalement conformes à la LFI.

c) Une charge d'intérêt en hausse de 7,7 % par rapport à 2009

En dépit de cette amélioration de 1,9 Md€ par rapport à la LFI, les charges budgétaires d'intérêt ont augmenté, en exécution, de 2,9 Md€ (soit de 7,7 %) par rapport à 2009 pour atteindre 40,5 Md€, montant qui correspond à peu près aux crédits de la mission défense ou aux deux tiers de ceux de la mission enseignement scolaire.

La charge d'indexation des emprunts indexés s'est en effet accrue de 2,1 Md€ par rapport à l'année 2009 où elle avait été quasiment nulle du fait d'une inflation elle-même proche de zéro.

La charge des dettes non indexées s'est peu accrue, les intérêts sur les dettes à court terme ayant diminué en raison d'une réduction des taux : le taux moyen des BTF à trois mois est passé de 0,6 % en 2009 à 0,4 % en 2010 et la rémunération des dépôts des correspondants du trésor est soit nulle, soit proche du taux des BTF.

Les intérêts sur les dettes à long terme (OAT) ont peu augmenté. En effet, d'une part, des dettes anciennes à taux élevé ont été remplacées par des dettes nouvelles à taux inférieurs et, d'autre part, le rendement des OAT à dix ans a poursuivi sa baisse en moyenne annuelle (de 3,7 % en 2009 à 3,2 % en 2010), malgré une remontée des taux en fin d'année⁷³.

Au total, les facteurs expliquant que la charge d'intérêt ait relativement peu augmenté en 2010 ne sont pas reconductibles : taux d'intérêt à court terme proches de zéro et diminution de la trésorerie.

⁷³ L'écart entre les taux français et allemands a peu varié et le programme d'émissions français, le plus important jamais réalisé, l'a été avec régularité et succès.

d) Une charge d'intérêt qui augmentera dans les années suivantes

En outre, la baisse de l'encours des BTF, qui donnent lieu à intérêts immédiats, et la forte hausse des émissions d'OAT qui ne donneront lieu à intérêts qu'en 2011 contribuent à réduire la charge d'intérêts de 2010 et à augmenter celle de 2011 (les intérêts courus ont augmenté de 1,4 Md€ de fin 2009 à fin 2010).

L'émission de titres sur des souches anciennes dont le taux nominal est plus élevé que le taux du marché à la date d'émission a permis d'encaisser 8 Md€ de primes d'émission qui correspondent à la différence entre le prix d'émission de l'emprunt et son montant nominal.

Il est financièrement équivalent pour l'Etat, et ses créanciers, d'émettre des titres au taux du marché ou dont le coupon est plus élevé, compte tenu de ces primes. En revanche, ce choix n'est pas neutre en comptabilité budgétaire. En effet, les primes d'émission ne sont pas considérées comme des recettes budgétaires alors que les intérêts augmentent les dépenses budgétaires et sont plus élevés si les taux faciaux des coupons sont supérieurs à ceux du marché. Ces intérêts seront enregistrés en comptabilité budgétaire au moment de leur paiement, c'est-à-dire dans les prochaines années.

**D - Des mesures de relance plus coûteuses que prévu
mais effectivement temporaires**

Le plan de relance de l'économie française a mobilisé les ressources de l'Etat, à travers des dépenses budgétaires et des mesures fiscales, celles des entreprises publiques non financières, à travers un surcroît d'investissements, celles de la Caisse des dépôts et consignations, au titre des fonds d'épargne et sur ses fonds propres, enfin celles de la société de prise de participations de l'Etat et de la société de financement de l'économie française, créées en 2008 pour respectivement apporter des fonds propres et prêter aux établissements financiers.

La Cour a examiné le coût budgétaire du plan pour l'Etat dans son rapport sur les finances publiques de juin 2010. Elle a publié, en mai 2010, un rapport thématique sur les concours publics aux établissements de crédit, adressé une communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre du plan de relance, en juillet 2010, et une autre sur les interventions de l'Etat dans l'économie par des moyens extrabudgétaires, en octobre 2010. Le coût final des mesures budgétaires et fiscales fait l'objet des développements suivants.

1 - Le coût des mesures budgétaires et fiscales

a) *Le coût prévu*

Au moment de l'adoption de la loi de finances rectificative du 20 avril 2009, le coût budgétaire du plan de relance pour l'Etat était estimé à environ 35,5 Md€ pour les deux années 2009-2010 et devait être centré sur l'année 2009 (32,5 Md€).

Il comprenait des mesures fiscales, des crédits budgétaires inscrits sur une mission spécifique « plan de relance » et incluant des dotations au fonds spécial d'investissement, des avances du fonds de compensation de la TVA aux collectivités locales, des prêts au secteur automobile et le paiement anticipé de dettes aux fournisseurs de la défense.

Il devait être limité à 3 Md€ en 2010, mais de nouveaux crédits ont été ouverts en LFI, à hauteur de 2,5 Md€, afin de maintenir certains dispositifs (prime à la casse, aide à l'embauche dans les très petites entreprises...) et les crédits non consommés en 2009 (1,0 Md€) ont été reportés. De plus, certaines mesures fiscales (remboursement anticipé des créances de crédit d'impôt recherche) ont aussi été prorogées.

b) *Un coût constaté supérieur d'environ 20 %*

Le coût constaté a finalement été un peu supérieur à la prévision en 2009 (35,3 Md€ au lieu de 32,5 Md€), à cause de mesures fiscales plus coûteuses et malgré de moindres dépenses budgétaires.

Les crédits de la mission relance ont été transférés vers d'autres missions en cours d'exercice ou ont fait l'objet de versements à des opérateurs qui ont mis en œuvre les mesures prises. Le coût constaté en 2009 est égal aux décaissements effectifs de ces autres missions et de ces opérateurs au titre du plan de relance.

Ce coût était suivi par le ministère en charge de la relance qui avait mis en place un outil informatique à cette fin. La disparition de ce ministère en novembre 2010, dans le cadre du remaniement ministériel, a entraîné une interruption de ce suivi et il n'a pas été possible d'estimer les montants effectivement payés par les opérateurs en 2010.

Les dépenses de l'Etat se sont élevées à 5,0 Md€ en 2010, mais elles se sont traduites, à hauteur de 2,4 Md€ par le versement à des opérateurs de fonds qui n'ont peut-être pas tous été utilisés⁷⁴.

⁷⁴ A l'inverse, les opérateurs ont pu régler en 2010 des dépenses sur des crédits de 2009 reportés.

La prorogation de certaines mesures fiscales a coûté 3,3 Md€ en 2010, mais les mesures mises en œuvre en 2009 ont induit un gain de 1,5 Md€ en 2010. En particulier, le remboursement anticipé de crédits d'impôt en 2009 a entraîné de moindres versements en 2010. Le coût net des mesures fiscales a ainsi été de 1,8 Md€ en 2010.

Tableau 12 : le coût des mesures budgétaires et fiscales du plan de relance (Md€)

Mesures	2009		2010		2009 + 2010	
	Prévu en avril 2009	Constaté (a)	Prévu en avril 2009	Constaté (b)	Prévu en avril 2009	Constaté (a) + (b)
Mesures fiscales	10,3	16,3	1,3	1,8	11,6	18,1
FCTVA	2,5	3,8	0	0,1	2,5	3,9
Mission relance hors FSI	9,6	7,3	1,6	5,0	11,2	12,3
FSI	3,0	1,2	0	0	3,0	1,2
Autres	0,5	0,5	0	0	0,5	0,5
Prêts automobile	6,6	6,2	0,1	0	6,7	6,2
Coût total	32,5	35,3	3,0	6,8	35,5	42,2

Source : Cour des comptes. Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010 donne un coût total cumulé constaté de 34,7 Md€ qui ne prend pas en compte les apports au FSI et les prêts aux constructeurs automobiles.

Des remboursements du fonds de compensation de la TVA aux collectivités locales ont continué à être versés par anticipation en 2010, mais les montants décaissés ont été très faibles (0,1 Md€).

Le coût budgétaire total du plan de relance sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010 s'est élevé à 42,2 Md€⁷⁵ et s'est avéré supérieur d'environ 20 % à la prévision de 2009 (35,5 Md€), surtout du fait des mesures fiscales.

Certaines dépenses, surtout en 2009, n'ont pas eu d'impact sur le déficit des administrations publiques, car il s'agissait soit d'opérations financières (prêts au secteur de l'automobile...), soit de transferts entre administrations (versements du FCTVA). Le coût en comptabilité nationale a représenté 1,0 % du PIB en 2009 et 0,3 % en 2010.

Quasiment aucune dépense ne devrait être enregistrée en 2011 du fait de ces mesures. Le plan de relance est bien resté temporaire et le

⁷⁵ Sous réserve des incertitudes sur l'utilisation effective en 2010 des crédits attribués aux opérateurs.

remboursement anticipé de crédits d'impôts devrait même se traduire par un gain fiscal en 2011 (de l'ordre de 0,1 point de PIB) et au-delà.

III - La hausse du déficit et de la dette des administrations de sécurité sociale

En 2010, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) en comptabilité nationale⁷⁶ a atteint - 22,8 Md€ (soit 1,2 % du PIB) après - 15,2 Md€ en 2009.

Le besoin de financement des ASSO se concentre en 2010 comme les années précédentes sur le régime général (-23,9 Md€ dans les comptes nationaux), le Fonds de solidarité vieillesse (-4,2 Md€), l'assurance chômage (-2,7 Md€), les régimes agricoles (-2,1 Md€).

La dégradation du solde de 2009 à 2010 porte surtout sur le régime général de sécurité sociale, pour environ 4 Md€, sur l'assurance chômage, pour 2 Md€, sur le FSV pour 1 Md€ et les régimes agricoles pour 1 Md€.

Les développements des sous-titres A et B qui suivent recourent non plus à la comptabilité nationale mais aux comptabilités des organismes eux-mêmes. En effet, seule la première permet d'apprécier la place des administrations sociales au sens large dans la situation d'ensemble des finances publiques. En revanche, l'analyse par branche, nécessaire pour saisir l'origine de ces évolutions, ne peut se faire qu'en utilisant les secondes.

A - Un déficit des régimes de base de 30 Md€

1 - Un déficit aggravé de 21 Md€ en deux ans

Le déficit de la sécurité sociale au sens de la loi de financement, incluant l'ensemble des régimes de base et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), s'est de nouveau creusé en 2010 pour atteindre -29,8 Md€ contre -24,9 Md€ en 2009. En deux ans, de 2008 à 2010, ce déficit a plus que triplé et s'est accru de 21 Md€.

Les dépenses des régimes de base, qui font désormais l'objet d'un encadrement dans la programmation 2011-2014, se sont élevées à 433,9 Md€ en 2010, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2009. Leur progression avait été de 3,2 % en 2009.

⁷⁶ Nouvelle série incluant la CADES et le FRR sur toute la période.

La branche vieillesse, y compris le FSV, est la plus déficitaire. Elle porte à elle seule la moitié (15,1 Md€) du déficit des régimes de base et du FSV. Ce déficit se concentre sur les branches retraite du régime général (-8,9 Md€) et du régime des exploitants agricoles (-1,2 Md€) ainsi que sur le FSV (-4,1 Md€).

Tableau 13 : Solde des régimes de base et du FSV (Md€)

	2006	2007	2008	2009	2010
Maladie	-5,9	-5,0	-4,1	-10,4	-11,4
Accidents du travail	-0,1	-0,4	0,2	-0,6	-0,7
Famille	-0,8	0,2	-0,3	-1,8	-2,9
Retraite	-1,0	-3,9	-5,6	-8,9	-11,0
Régimes de base	-7,8	-11,3	-9,7	-21,7	-25,7
FSV	-1,3	0,2	0,8	-3,2	-4,1
Retraite + FSV	-2,3	-3,7	-4,8	-11,1	-15,1
Régimes de base + FSV	-9,1	-11,1	-8,9	-24,9	-29,8

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

Pour la branche maladie, les soldes sont très proches de ceux du régime général, les principaux autres régimes lui étant intégrés financièrement (régimes agricoles) ou bénéficiant de mécanismes de rééquilibrage. Pour la branche famille, les soldes sont ceux de la CNAF.

2 - Un déficit encore accru pour le régime général

Le déficit du régime général, qui avait doublé en 2009, passant de -10,2 à -20,3 Md€, s'est de nouveau aggravé en 2010 (-23,9 Md€). Les recettes ont connu un rebond résultant notamment du retour à une progression de la masse salariale (+2 % en 2010 après -1,3 % en 2009) ; leur croissance est toutefois restée en deçà de celle des dépenses, pourtant infléchie par rapport aux années précédentes.

Tableau 14 : Soldes par branche du régime général (Md€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maladie	-8,0	-5,9	-4,6	-4,4	-10,6	-11,6
Accidents du travail	-0,4	-0,1	-0,5	0,2	-0,7	-0,7
Famille	-1,3	-0,9	0,2	-0,3	-1,8	-2,7
Retraite	-1,9	-1,9	-4,6	-5,6	-7,2	-8,9
Total régime général	-11,6	-8,7	-9,5	-10,2	-20,3	-23,9
FSV	-2,0	-1,3	0,2	0,8	-3,2	-4,1
Régime général + FSV	-13,6	-10,0	-9,3	-9,4	-23,5	-28,0

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Les prestations versées par le régime général, qui constituent l'essentiel de ses dépenses, ont augmenté d'environ 3 %, soit un rythme inférieur d'environ 1 point à celui des années précédentes. Cette inflexion, constatée dans les trois grandes branches, reflète à la fois le respect de l'ONDAM, de moindres augmentations des prestations en volume et la faiblesse de leurs revalorisations (retraite et surtout famille) qui a découlé en 2010 de leur indexation sur la hausse des prix quasi-nulle de 2009 (0,1 % en moyenne annuelle).

3 - Des déficits concentrés sur les branches retraite et maladie

La *branche retraite* des régimes de base (incluant le FSV) a connu une très forte augmentation de son déficit au cours des deux dernières années. Cette dégradation de - 4,8 à -15,3 Md€ entre 2008 et 2010 porte principalement sur le FSV et sur la CNAVTS.

La croissance des prestations de retraite versées par le régime général, de l'ordre de 6 % par an en valeur sur la période 2005-2008, s'est infléchie en 2009 (4,8 %) et 2010 (4,2 %). Ce ralentissement tient pour l'essentiel à la diminution du nombre de départs en retraite anticipée. Le coût du dispositif, qui s'était accru chaque année de 2004 à 2008 pour atteindre 2,4 Md€, a été réduit à 2,1 Md€ en 2009 puis à 1,5 en 2010.

Hors retraite anticipée, le nombre de retraités de 60 ans et plus continue de croître à un rythme rapide, proche de 3,5 % par an (soit 400 000 départs), qui explique l'essentiel de l'augmentation des dépenses de prestations. La revalorisation des pensions a été légèrement moindre en 2010 (0,9 % en moyenne annuelle) qu'en 2009 (1,3 %).

Les recettes de la branche retraite ont encore été soutenues en 2010 par d'importants transferts du FSV au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs.

Le *Fonds de solidarité vieillesse* se trouve en 2010 dans une situation critique : son déficit s'est très fortement creusé depuis deux ans en raison de la dégradation de la situation de l'emploi, à laquelle ses dépenses et ses recettes sont très sensibles, mais aussi de l'amputation de ses recettes par le transfert de 0,2 point de CSG à la CADES en 2009. En 2010, le déficit du FSV (-4,1 Md€) représente 30 % de ses recettes.

Le solde cumulé du FSV, qui avait été ramené à zéro au début de 2009 par le transfert à la CADES des déficits antérieurs (pour un montant de 4 Md€), est redevenu fortement déficitaire (-7,4 Md€ fin 2010). En induisant des retards de versement à la CNAVTS, l'insuffisance des ressources du FSV pèse sur la trésorerie du régime général.

Le déficit de *l'assurance maladie*, qui avait été nettement réduit entre 2004 et 2008, aussi bien pour le régime général que pour les régimes de base, s'est fortement creusé en 2009 et 2010 sous l'effet de la récession. Son déficit annuel a représenté en 2010 l'équivalent d'un mois de prestations.

Pour l'ensemble des régimes d'assurance maladie, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été respecté en 2010. Les dépenses (162,0 Md€) ont été inférieures de 410 M€ à l'objectif fixé par la loi de financement. Par rapport à l'année précédente, leur augmentation ressort à 2,7 % en 2010, soit un rythme sensiblement plus faible que la moyenne des années précédentes qui s'établissait autour de 3,5 %.

Dans un contexte de démographie médicale déclinante, les soins de ville ont connu une évolution modérée. Pour les établissements de santé, le supplément de dépense d'environ 500 M€ qui a résulté d'une activité plus forte que prévu a été compensé par les décisions de mise en réserve de divers crédits hospitaliers prises à partir du printemps 2010.

Enfin, le déficit substantiel de la *branche famille* apparu en 2009 sous l'effet de la récession s'est aggravé en 2010. L'augmentation des prestations familiales a été très modérée en raison notamment d'une revalorisation nulle de la BMAF⁷⁷ au 1^{er} janvier 2010 (après 3 % au 1^{er} janvier 2009), conséquence de l'indexation sur l'inflation de 2009. Les aides au logement, dont une partie est financée par la CNAF, ont faiblement progressé. En revanche, les charges de la branche ont été accrues par le relèvement à 85 % (contre 70 % en 2009) de la contribution de la CNAF au FSV qui a pour objet de compenser la prise en charge par ce dernier, en faveur de la CNAVTS, des majorations de pensions pour les parents de plus de trois enfants.

4 - Les régimes autres que le régime général

Hors régime général, le principal régime déficitaire est celui des *exploitants agricoles*. Depuis l'intégration financière de sa branche maladie au régime général en 2009, le solde du régime des exploitants agricoles reflète celui de sa seule branche retraite qui ne bénéficie d'aucun mécanisme de rééquilibrage. Il a été déficitaire de -1,3 Md€ en 2010 après -1,1 Md€ en 2009, soit un déficit cumulé de -2,4 Md€ depuis la reprise de dette réalisée par l'Etat au 1^{er} janvier 2009.

⁷⁷ Base mensuelle des allocations familiales.

Les régimes de retraite complémentaire, qui avaient connu des déficits importants en 2008 en raison d'un montant très élevé de dotations aux provisions pour moins-values latentes, ont renoué avec des excédents modérés en 2009 et 2010.

5 - La situation des hôpitaux

Le déficit des hôpitaux (besoin de financement en comptabilité nationale), qui s'était réduit en 2009, se stabilise en 2010 à -0,8 Md€. Leur dette augmente régulièrement pour atteindre 27,3 Md€ fin 2010.

Tableau 15 : Solde de financement et dette des hôpitaux (Md€)

	2007	2008	2009	2010
Capacité de financement	-1,6	-1,7	-0,8	-0,8
Dette	18,4	21,6	24,5	27,3

Source : *comptes nationaux 2010*

B - Un déficit aggravé de l'assurance chômage

Le déficit du régime d'assurance chômage apparu en 2009 s'est fortement creusé en 2010 pour atteindre -2,9 Md€. Les effectifs salariés affiliés au régime ont repris leur progression (+120 000 en glissement au 31 décembre) après leur forte baisse en 2009 (-313 000). Le nombre des chômeurs indemnisés a augmenté de 51 000. Les dépenses d'assurance chômage ont augmenté de 9,2 % en 2010, pour atteindre 34,4 Md€.

Le déficit cumulé du régime, sa « situation nette », a atteint -9,1 Md€ fin 2010 et son endettement net bancaire s'est élevé à 8,6 Md€.

Tableau 16 : La situation financière de l'assurance chômage (Md€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Résultat de l'année	-3,2	0,3	3,5	4,6	-1,2	-2,9
Déficit cumulé (depuis 1990)	-13,5	-13,1	-9,6	-5,0	-6,2	-9,1

Source : *Unédic*

C - La montée de la dette des organismes sociaux

La « dette des organismes sociaux », somme de la dette brute portée par la CADES et de celle directement à la charge des autres administrations de sécurité sociale (ASSO qui incluent l'Unédic) au sens

des comptes nationaux, a atteint 175,6 Md€ fin 2010, soit 9,1 % du PIB. Son augmentation a été ininterrompue depuis 2003, même en période de croissance relativement forte.

En 2010, cette hausse porte principalement sur les ASSO hors CADES et plus particulièrement sur le régime général. Aucune reprise de dette par la CADES n'est en effet intervenue en 2010 après celle réalisée entre décembre 2008 et 2009 pour un montant de 27 Md€.

Les déficits du régime général et du FSV en 2010 se sont donc traduits par un supplément de dette porté par l'ACOSS. A la fin de 2010, l'endettement brut de l'ACOSS a atteint -50,3 Md€, contre -24,3 Md€ un an plus tôt, soit une dégradation de 26 Md€. Pour faire face à ces besoins sans précédent, un schéma exceptionnel de financement a dû être mis en place.

La contribution de la Caisse des dépôts et consignations a d'abord été accrue et a représenté en moyenne 60 % des financements de l'ACOSS, mais elle a été plafonnée à 31 Md€.

Le plafond des émissions de billets de trésorerie a été relevé de 11,5 à 25 Md€ et leur encours a fortement augmenté pour atteindre 24 Md€ fin décembre 2010. Des montants importants ont été souscrits en fin d'année par l'Etat (5 Md€ comme en 2009), mais aussi par la CADES (11,7 Md€).

L'ACOSS a enfin lancé un programme « d'euro commercial papers » dont l'encours a atteint 5,3 Md€ en fin d'année.

L'agence ayant bénéficié du bas niveau des taux d'intérêt à court terme en 2010, ses charges financières sont restées relativement limitées (0,3 Md€), malgré l'importance exceptionnelle de ses emprunts.

Tableau 17 : Evolution de la dette des organismes sociaux

<i>En Md€</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dette CADES	29,8	31,3	72,1	73,7	75,4	74,4	83,7	96,4	86,8
Dette autres ASSO	16,5	32,1	25,6	36,7	45,0	53,9	46,2	59,7	88,8
Total	46,3	63,4	97,7	110,4	120,4	128,3	129,9	156,1	175,6
<i>En % du PIB</i>	<i>3,0%</i>	<i>4,0%</i>	<i>5,9%</i>	<i>6,4%</i>	<i>6,7%</i>	<i>6,8 %</i>	<i>6,7 %</i>	<i>8,3 %</i>	<i>9,1 %</i>

Source : INSEE, Cour des comptes. La dette des ASSO est ici une dette brute sans déduction des billets de trésorerie ou autres instruments de financement émis par l'ACOSS et détenus en fin d'année par l'Etat (8 Md€ fin 2007 ; 10 Md€ fin 2008 ; 5 Md€ fin 2009 et 2010) et d'autres entités publiques.

La dette portée par les ASSO (hors CADES) a atteint fin 2010 un niveau sans précédent. Ses trois plus grandes composantes sont les dettes du régime général (49,5 Md€), des hôpitaux (27,3 Md€) et de l'UNEDIC (9,9 Md€), toutes les trois en forte augmentation.

IV - L'amélioration des comptes des administrations publiques locales

La situation des finances locales peut d'abord être analysée à partir des comptes nationaux du secteur des administrations publiques locales (APUL) qui permettent une comparaison homogène avec les autres secteurs publics.

Le déficit des APUL a baissé de 3,2 Md€ en 2009 puis de 4,5 Md€ en 2010 pour s'établir à 1,7 Md€, soit 0,1 % du PIB.

Les dépenses, qui avaient déjà moins progressé que les recettes en 2009, ont décrue pour la première fois en 2010, de 0,4 % en valeur et de 1,9 % en volume, alors qu'elles avaient crû de 3,6 % en volume par an sur la période 1999-2009 (hors dépenses transférées par l'Etat). Pour leur part, les ressources ont moins augmenté : + 1,6 % contre + 2,8 % en 2009 indépendamment de l'effet du versement anticipé de FCTVA prévu au plan de relance.

Tableau 18 : les comptes des administrations locales (Md€)

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes	195,1	205,2	213,0	223,4	227,0
Dépenses	198,5	212,9	222,4	229,6	228,7
Solde	- 3,5	- 7,7	- 9,4	- 6,2	- 1,7

Source : INSEE (hors emprunts et remboursements d'emprunts).

La dette brute des APUL est passée de 155,2 Md€ à 160,6 Md€ en 2010, soit une hausse de 3,4 % contre 6,6 % pour la dette publique totale. Aussi la part des APUL dans la dette publique totale, qui avait déjà légèrement décliné en 2009, fléchit encore en 2010, passant de 10,4 % à 10 % tandis que leur part dans la dépense publique totale décline également, de 21,4 % en 2009 à 20,8 % en 2010.

Les finances locales peuvent aussi être analysées à partir des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées par la direction générale des finances publiques selon une

nomenclature proche de celle des collectivités locales. Les développements suivants sont fondés sur cette approche.

Le total des dépenses des collectivités territoriales, selon ces comptes, a baissé de 0,5 % en valeur en 2010 (après une hausse de 3,4 % en 2009) et de 2,0 % en volume, alors que les dépenses publiques totales se sont accrues de 2,1 % en valeur et de 0,6 % en volume.

A - La décélération des dépenses de fonctionnement

De 2002 à 2007, les charges de fonctionnement ont crû de 6,4 % en moyenne annuelle. A partir de 2008, une décélération s'est amorcée qui est allée en s'amplifiant : 5,6 % en 2008, puis 3,9 % en 2009 et enfin 2,2 % en 2010. A la différence de l'année précédente, ces dépenses n'ont pas augmenté plus vite que le PIB.

Cette décélération des charges de fonctionnement est constatée dans toutes les catégories de collectivités locales : hausse de 0,5 % pour les communes contre 1,8 % en 2009, de 1,7 % pour les régions contre 5,2 % et de 3,5 % pour les départements contre 4,9 %.

La maîtrise des charges des départements est particulièrement à noter alors que leurs dépenses liées à l'action sociale (65 % de leurs dépenses de fonctionnement) ont augmenté de 4,7%. En outre, la compensation par l'Etat du coût des trois prestations nationales (allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH) et revenu de solidarité active (RSA)) diminue : 66 % en 2008, 63 % en 2009 et 61 % en 2010. Les taux de couverture ne sont plus que de 29 % pour l'APA et de 46 % pour la PCH.

Si les dépenses courantes des structures de coopération intercommunales s'infléchissent, soit + 4,7 % contre + 7,5 %, elles n'en demeurent pas moins au niveau le plus élevé de progression par catégorie de collectivités locales.

La fin des principaux transferts de décentralisation a entraîné un fort ralentissement des dépenses de personnel des régions (3,9 % contre 14 % en 2009) et des départements (2,7 % contre 7,5 %).

Les dépenses de personnel du « bloc communal », qui regroupe les communes et les structures de coopération intercommunales, ont crû de plus de 3 %, notamment du fait de ces structures dont les dépenses augmentent encore de 7,6 % en 2010, après 10,7 % en 2009. L'effort engagé de mutualisation des ressources humaines et des moyens entre les communes et leurs groupements doit encore être accentué.

Si les dépenses de personnel des collectivités territoriales ont ralenti en 2010, leur progression demeure supérieure à celle de la masse salariale de l'Etat (2 % y compris contributions au CAS pensions à périmètre constant).

B - Une capacité d'autofinancement améliorée

Les recettes de fonctionnement ont, pour l'ensemble des collectivités locales, progressé de 4,0 %, soit presque 2 fois plus vite que les dépenses. Cette bonne tenue des recettes tient aux impôts indirects (9,4 %) et directs (4,6 %). Les seuls droits de mutation à titre onéreux ont augmenté de 35 %, soit 2,3 Md€.

L'amélioration de la situation des collectivités locales a ainsi tenu en grande partie au rehaussement, largement inattendu dans son ampleur et devenu seulement certain en fin d'année, d'une recette conjoncturelle, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Le principe de prudence justifiait d'ailleurs de retenir une progression limitée dans les budgets après une baisse de 8,5 % en 2008 et de 26 % en 2009.

Si les DMTO avaient été stabilisés, le marché immobilier arrêtant seulement de se dégrader, le besoin de financement des APUL aurait alors été doublé et les départements auraient connu une nouvelle dégradation de leur capacité d'autofinancement, de l'ordre de 6 % au lieu d'une amélioration de 23 %.

Les concours de l'Etat inscrits dans une enveloppe limitative ont augmenté de 1,1 %.

La compensation relais versée par l'Etat en remplacement de la taxe professionnelle en 2010 a accru les ressources des collectivités territoriales d'environ 1,5 Md€ par rapport à ce qu'elles auraient obtenu au titre de la taxe professionnelle si celle-ci avait été maintenue (cf. chapitre I).

Conjuguée à la maîtrise des coûts de fonctionnement, cette croissance des recettes a permis un net redressement de la capacité d'autofinancement⁷⁸. Alors que celle-ci s'était détériorée en 2008 de 6,2 % et en 2009 de 1,9 %, elle s'est rehaussée de 13,6 % en 2010 pour se situer avec 30,2 Md€ à un niveau haut sur longue période.

Ce constat général est cependant à nuancer pour les régions dont l'évolution des recettes est légèrement inférieure à celle des dépenses, entraînant une stabilisation de leur capacité d'autofinancement, qui avait

⁷⁸ Recettes moins dépenses de fonctionnement.

baissé de 5 % en 2009. Leur marge propre de financement ne s'est donc pas améliorée en 2010 malgré la maîtrise de leurs charges de fonctionnement. L'explication tient à une perte de rendement fiscal (la fiscalité indirecte ne progresse que 0,5 %) alors que les concours de l'Etat ont peu progressé (1,2 %).

En revanche la situation des départements qui avaient subi « un effet de ciseau » très fort en 2009 (3,2 points d'écart négatif d'évolution entre recettes et dépenses) s'est stabilisée grâce à un écart positif de 2,3 points en 2010, provoquant un ressaut de leur capacité d'autofinancement qui progresse de 24,6 %. Pourtant la tendance longue reste à l'amoindrissement de leur marge puisque les niveaux atteints en 2006 et 2007, de l'ordre de 9 Mds€, ne sont pas retrouvés en 2010 avec une capacité d'autofinancement de 7,8 Mds€.

Les départements ont bénéficié de la vitalité du marché immobilier : leur produit fiscal indirect a crû de plus de 15 %, soit un gain de 2,4 Md€ dont les droits de mutation à titre onéreux ont représenté près de 1,7 Mds€. L'amélioration de la situation des départements est ainsi étroitement corrélée à une ressource conjoncturelle et volatile.

C - Le recul des investissements locaux.

A la différence de 2009, année durant laquelle les collectivités locales avaient bénéficié d'excellentes recettes d'investissement (+ 19,6 %), en raison du versement anticipé des dotations du FCTVA, et augmenté leurs emplois d'investissement⁷⁹ de 2,6 %, mais seulement par le biais de subventions d'équipement, l'exercice 2010 se caractérise par une chute très significative et généralisée des recettes comme des dépenses d'investissement, de respectivement – 15,4 % et – 8,3 % .

Depuis 2007, l'investissement des collectivités locales s'inscrit dans une tendance baissière avec laquelle les résultats de 2010 ont renoué, le ressaut de 2009 n'ayant été que le résultat de l'impact momentané des mesures de relance, qui ont plus retardé la baisse que relancé l'investissement public local. Celui-ci s'est situé en 2010 à un niveau particulièrement bas : 51,9 Mds€ contre 56,8 Mds€ en 2007.

La tendance à la baisse des dépenses d'équipement s'est confirmée (- 7,8 % après - 0,6 %) alors que les subventions d'équipement à d'autres collectivités publiques, après une forte appréciation en 2009, ont chuté de 9 % en 2010, conformément à la tendance prévue de déclin des financements croisés locaux.

⁷⁹ Dépenses d'équipement et subventions d'équipement versées.

En fait les collectivités ont pris acte immédiatement du repli de leurs ressources (- 38 % pour le FCTVA contre une hausse de 79 % en 2009) et ont repris leur politique de modération des investissements. Ce mouvement est très marqué pour les régions et les départements (- 14,4 % et - 14,2 %) qui ont subi une baisse de leurs recettes de 18 % et 24 %. Ces collectivités accentuent leur désengagement, déjà noté, de versement de subventions à d'autres personnes publiques. Seuls les groupements de collectivités ont stabilisé leur niveau d'investissement (+ 1 %) malgré la baisse significative de leurs ressources (-12 %).

Au total la réduction des dépenses d'équipement n'ayant pas été aussi importante que celle des recettes, les sections d'investissement des collectivités locales ont des soldes négatifs détériorés, dont l'effet sur leurs comptes a été contenu grâce à la bonne résistance des capacités d'autofinancement.

La croissance des ressources fiscales, la décélération des dépenses de fonctionnement et la diminution de l'investissement, ont entraîné un moindre besoin de financement et une forte baisse du montant annuel des levées d'emprunts : - 17 % contre + 1 % en 2009. L'encours de la dette des collectivités locales a continué à augmenter mais selon une tendance déclinante qui s'est accentuée : + 3,5 % (contre + 6,3 % en 2009 et + 7,4 % en 2008) et à un rythme très inférieur à celui de la dette publique.

CONCLUSION

Le déficit structurel de l'Etat est à lui seul quasiment égal à celui de l'ensemble des administrations publiques. Les comptes des administrations locales sont structurellement à l'équilibre. Ceux des administrations sociales le sont presque, mais ce constat masque un excédent de certains organismes, notamment la CADES qui doit rembourser la dette sociale, et un déficit important, d'environ 0,7 point de PIB, du régime général.

Les dotations aux opérateurs chargés des investissements d'avenir ont creusé le déficit budgétaire de presque 35 Md€ en 2010, bien qu'elles n'aient correspondu à quasiment aucune dépense réelle et aucun emprunt nouveau. Elles ont été exclues du champ d'application de la norme de dépenses « zéro volume » en 2010 en raison de leur montant exceptionnel. La Cour recommande qu'elles soient réintégrées dans ce champ au fur et à mesure que les investissements seront réalisés.

Hors investissements d'avenir, le déficit de l'Etat s'est situé entre 110 et 115 Md€ selon le référentiel comptable retenu.

La norme de croissance zéro du volume des dépenses n'a en réalité pas été respectée, malgré des charges d'intérêts inférieures aux prévisions. Cette économie a permis de rembourser certaines dettes de l'Etat, conformément aux recommandations de la Cour. Elle a cependant aussi permis de financer un nouveau dépassement des crédits de rémunération inscrits en loi de finances initiale.

Le coût budgétaire du plan de relance a été plus élevé que prévu initialement, d'environ 20 %, sur 2009-2010, mais il a sensiblement diminué en 2010, notamment dans sa composante fiscale, et il a effectivement été temporaire.

Le déficit des administrations sociales s'est aggravé en 2010 et le déficit cumulé des régimes de base et du FSV a atteint 30 Md€. L'ONDAM a été respecté et les dépenses sociales ont ralenti, insuffisamment toutefois pour contenir le déficit. La situation financière de l'assurance chômage s'est aggravée et son déficit cumulé a atteint 9 Md€. En conséquence, la dette sociale représente 9,1 % du PIB, dont la moitié est portée par la CADES à la fin de 2010.

Le besoin de financement des administrations publiques locales a diminué en 2010, en raison d'une baisse en valeur du total de leurs dépenses et d'une forte hausse des droits de mutation. La diminution de leurs dépenses résulte de la chute de leurs investissements mais aussi d'un ralentissement des dépenses de fonctionnement, y compris des dépenses de personnel. La croissance de ces dernières reste néanmoins supérieure à celle de la masse salariale de l'Etat. En conséquence, leur capacité d'autofinancement s'est améliorée et leur endettement a peu augmenté.

Au total, les problèmes posés par la situation des finances publiques se concentrent surtout sur l'Etat et les régimes de base de sécurité sociale dont les déficits, massifs, sont largement structurels.

Chapitre III

La situation en 2011

La loi de programmation du 29 décembre 2010 prévoit un déficit de 6,0 % du PIB en 2011, après 7,7 % en 2010.

Le programme de stabilité pour les années 2011 à 2014 déposé en avril dernier abaisse à 5,7 % du PIB le déficit prévu en 2011. Celui de 2010 étant désormais estimé par l'INSEE à 7,1 % du PIB, la réduction prévue dans le programme de stabilité est de 1,4 point de PIB. Elle est donc plus faible que dans la loi de programmation (1,7 point) dont les objectifs se trouvent ainsi confortés. Ce résultat reste toutefois soumis à de nombreux aléas et aucune mesure de redressement nouvelle n'est inscrite dans le programme de stabilité.

I - Un déficit qui peut baisser significativement mais qui sera encore très élevé

A - Une baisse du déficit mais un effort structurel encore insuffisant

1 - La prévision du gouvernement

La décomposition du déficit de 2011 par sous-secteur inscrite dans le programme de stabilité (tableau ci-dessous) est quasiment identique à celle qui figurait dans la loi de programmation⁸⁰, à une différence près : le

⁸⁰ En tenant compte du reclassement de la CADES et du FRR dans les ASSO.

déficit des APUL prévu pour 2011 s'élève à 0,2 % du PIB dans le programme de stabilité alors qu'il est de 0,5 % du PIB dans la loi de programmation⁸¹, ce qui explique l'ensemble de l'écart.

La réduction attendue du déficit pour 2011 tient essentiellement aux administrations centrales (Etat et ODAC), l'Etat en particulier, et un peu aux administrations sociales, alors qu'une très légère augmentation du déficit des administrations locales est envisagée.

Tableau 19 : le besoin de financement des APU (% du PIB)

	APU	Etat + ODAC	ASSO	APUL
2010	- 7,1	- 5,8	- 1,2	- 0,1
2011	- 5,7	- 4,6	- 0,9	- 0,2

Source : INSEE pour 2010 et programme de stabilité pour 2011.

2 - Les effets de l'inflation

Le PLF 2011 était fondé sur une prévision d'inflation de 1,5 % en moyenne annuelle en 2011 qui a été relevée à 1,8 % en avril 2011 dans le programme de stabilité. La poursuite de la hausse des cours des matières premières pourrait se traduire par une progression encore plus forte.

L'impact sur les recettes serait positif, car l'inflation accroît rapidement les recettes de TVA, mais il serait limité par deux autres effets. D'une part, l'inflation entraînerait un ralentissement de la consommation en volume, avec un décalage dans le temps. D'autre part, un relèvement du SMIC en milieu d'année, en raison de ses modalités d'indexation sur les prix, augmenterait le montant des allégements de charges sur les bas salaires et réduirait les recouvrements de cotisations sociales.

Une inflation plus forte rend plus difficile le respect des normes de dépenses en valeur, notamment celle qui s'applique à l'Etat (cf. plus loin). Elle accroît la charge d'indexation des emprunts indexés et peut se traduire par une hausse des taux d'intérêt. S'agissant des prestations sociales indexées (retraites, prestations familiales), leur revalorisation, pour tenir compte de la hausse des prix, interviendra pour l'essentiel au début de 2012.

Au total, une inflation plus forte, qui aurait surtout pour origine le prix des matières premières importées, augmenterait à la fois les recettes et les dépenses et son impact sur le déficit public de 2011 serait positif

⁸¹ Une analyse plus fine montre que le déficit des APUC est un peu dégradé et celui des ASSO un peu amélioré par rapport à la loi de programmation (de l'ordre de 0,1 point de PIB).

mais faible. Les risques seraient plus importants en 2012 du fait de la revalorisation des prestations sociales qu'elle induirait.

3 - Des recettes en ligne avec la prévision

Les recettes inscrites en 2011 dans le programme de stabilité reposent sur une prévision de croissance du PIB de 2,0 %, supérieure à celles de la Commission européenne (1,8 %). Le FMI et l'OCDE, dont les prévisions sont les plus récentes et tiennent compte de nouveaux indicateurs conjoncturels, retiennent respectivement 2,1 % et 2,2 %.

La croissance a d'ailleurs été de 1,0 % au premier trimestre. Même si ce résultat s'explique pour les deux tiers par une augmentation des stocks dont la variation trimestrielle est très volatile, une croissance du PIB de 2,0 % sur l'année, sans être encore assurée, est donc devenue plus vraisemblable.

Le programme de stabilité table sur une croissance, à législation constante, des prélèvements obligatoires de 3,6 % (soit 30 Md€), égale à celle du PIB en valeur. L'hypothèse prudente d'une élasticité unitaire⁸² a donc été retenue, après l'élasticité relativement élevée constatée en 2010.

Il prévoit aussi environ 11 Md€ de recettes supplémentaires au titre des mesures nouvelles adoptées en lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011, 3 Md€ au titre de l'arrêt des mesures de relance et 3 Md€ au titre de la disparition du surcoût ponctuel en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle.

Ces mesures nouvelles sont détaillées dans le rapport public annuel de la Cour de février 2011 qui note aussi qu'il faut tenir compte d'une perte de recettes d'environ 1 Md€ due aux mesures fiscales plus anciennes. En outre, le gain espéré au titre de la réforme de la taxe professionnelle n'est pas assuré.

Enfin, les réformes inscrites dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives pourraient se traduire par une légère perte de recettes (cf. plus loin).

En sens inverse, l'effet de l'inflation sur la TVA, les évolutions favorables de la masse salariale et des bénéfices des sociétés ainsi que l'élasticité prudente qui a été retenue pourraient se traduire par des recettes meilleures que prévu. Les objectifs retenus pour 2011 restent cependant encore difficiles à atteindre et les efforts de maîtrise des dépenses ne doivent en conséquence pas être relâchés.

⁸² Elle est plus forte pour les recettes fiscales de l'Etat et moins élevée pour les autres prélèvements obligatoires.

4 - Un objectif de dépenses pas encore acquis

Le programme de stabilité prévoit une augmentation de 2,7 % en valeur des dépenses publiques en 2011. L'inflation prévue étant de 1,8 % en moyenne annuelle, leur croissance serait de 0,9 % en volume.

La fin des mesures de relance et la réduction des allocations de chômage permise par la reprise de l'emploi contribueraient à réduire les dépenses publiques de 0,5 %. Hors facteurs conjoncturels, leur croissance serait donc de 1,4 % (soit 15 Md€).

Les économies nécessaires pour atteindre ce résultat sont égales à la différence entre l'augmentation spontanée des dépenses, avant mesures de redressement, et ce montant de 15 Md€. Cette croissance spontanée n'est pas connue pour l'ensemble des dépenses publiques, mais elle peut être approchée par leur croissance moyenne au cours des dix dernières années (2,3 % par an, soit 25 Md€⁸³). Les économies nécessaires représentent alors 10 Md€.

Compte tenu de la hausse prévue des charges d'intérêts, les économies sur les dépenses primaires devraient être de plus de 13 Md€.

La réduction des livraisons de matériel militaire jusqu'à leur niveau de 2009 devrait compenser l'augmentation des investissements d'avenir (environ 4 Md€), tels qu'ils sont enregistrés dans les comptes nationaux.

Pour ce qui concerne les autres dépenses, la Cour n'a identifié, dans son rapport public annuel de février 2011, que 7 Md€ d'économies, au lieu des 13 Md€ nécessaires, dans les mesures annoncées par le gouvernement, ce qui illustre la difficulté de l'objectif de dépenses.

Celui-ci n'est pas pour autant impossible à atteindre, car la croissance spontanée des dépenses pourrait être inférieure à leur croissance moyenne de 2000 à 2010.

En outre, les 6 Md€ qui manquent pourraient pour partie provenir de ventes d'immeubles et de cessions exceptionnelles d'actifs : une partie des licences de téléphonie mobile 4G (au moins 2,5 Md€ sur 2011 et 2012⁸⁴), des fréquences militaires (pour 0,9 Md€), l'usufruit d'un satellite (pour 0,4 Md€)... En effet, bien qu'il s'agisse de recettes non fiscales pour l'Etat, ces opérations viendront réduire les dépenses publiques en comptabilité nationale (cf. encadré ci-joint).

⁸³ Cette croissance moyenne sur une période de dix ans varie très peu avec l'année de fin de période.

⁸⁴ Les réponses à l'appel d'offres doivent être rendues début septembre.

La comptabilisation de cessions d'actifs en « dépenses négatives »

Les cessions d'actifs non financiers (immeubles, terrains, licences, fréquences...) présentent la particularité, dans les comptes nationaux publiés par l'INSEE, d'être enregistrées comme un « investissement négatif », donc aussi comme une « dépense négative ».

Cette comptabilisation en « dépenses négatives » peut constituer une forte incitation à vendre les actifs publics, leur cession permettant non seulement de réduire le déficit et la dette, mais aussi de diminuer en apparence les dépenses publiques et de les maintenir dans les limites fixées par la loi de programmation des finances publiques⁸⁵.

Si les normes internationales en matière de comptabilité nationale le permettent, l'INSEE devrait enregistrer ces cessions en recettes. Sinon, il devrait publier annuellement le montant des cessions d'actifs venant en « dépenses négatives ».

5 - Le déficit et l'effort structurels

Selon les prévisions de printemps de la Commission, qui retient un déficit proche de la prévision du Gouvernement (5,8 % du PIB), le déficit structurel⁸⁶ serait de 3,9 % du PIB en 2011, après 4,9 % en 2010 en neutralisant l'impact du plan de relance⁸⁷.

Cette baisse du déficit structurel d'un point de PIB serait conforme aux engagements européens de la France⁸⁸, mais l'effort structurel serait en réalité moindre.

Les hausses des prélèvements obligatoires représenteraient un effort structurel de 0,5 point de PIB⁸⁹. La croissance de 1,4 % des dépenses publiques, dans la mesure où elle serait inférieure à la croissance potentielle du PIB (1,6 %), l'améliorerait de 0,1 point⁹⁰.

⁸⁵ Cette partie de la loi de programmation fait référence aux comptes nationaux.

⁸⁶ Déficit « corrigé des variations cycliques de la conjoncture ».

⁸⁷ Dans le programme de stabilité, il passe de 4,8 % à 3,8 % du PIB, hors relance.

⁸⁸ Pour apprécier cet engagement, la Commission suit un indicateur de solde structurel corrigé des mesures exceptionnelles qui baisserait aussi d'environ un point de PIB.

⁸⁹ En se limitant aux effets durables, donc sans tenir compte de la fin des mesures de relance et de l'éventuel surcoût ponctuel de la réforme de la taxe professionnelle.

⁹⁰ La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 55 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 55 %).

Au total, celui-ci serait donc de 0,6 point de PIB, avec des hypothèses favorables d'évolution des dépenses, et inférieur à celui que la Cour a estimé nécessaire dans ses derniers rapports pour stabiliser suffisamment vite l'endettement public (1,0 % du PIB).

De plus, il résulterait surtout d'une hausse des prélèvements obligatoires alors que les autres pays européens mettent beaucoup plus l'accent sur la réduction des dépenses publiques (cf. chapitre IV).

6 - La dette publique

Un déficit de 5,7 % du PIB ne permet pas de stabiliser l'endettement, qui continuerait à augmenter, passant de 81,7 % du PIB fin 2010 à 84,6 % fin 2011 selon la prévision du Gouvernement. La dernière estimation du PIB de 2010 a toutefois conduit l'INSEE à relever ce ratio à 82,3 % en 2010, ce qui pourrait le conduire au-dessus de 85,0 % fin 2011.

Cette hausse d'environ 3 points résulterait des effets mécaniques du déficit et de la croissance nominale du PIB. La variation de la dette peut aussi résulter d'acquisitions ou de cessions d'actifs financiers, mais leur impact serait quasiment nul en 2011, ce qui tient notamment aux effets opposés des opérations suivantes :

- d'un côté, les apports de fonds propres aux bénéficiaires du programme d'investissements d'avenir et le soutien aux Etats membres de la zone euro en difficulté, apporté directement ou par l'intermédiaire de la facilité européenne de stabilisation financière, accroîtront la dette ;
- en sens inverse, les remboursements des prêts et participations accordés par l'Etat et la société de prise de participations de l'Etat aux constructeurs d'automobiles et aux banques, ainsi que des cessions de titres du Fonds de réserve des retraites⁹¹, la diminueront.

Seuls sont pris en compte les soutiens aux Etats en difficulté qui avaient été décidés, et fixés dans leurs modalités, par le conseil des ministres de l'Union européenne lors du dépôt du programme de stabilité. Le soutien annoncé en mai en faveur du Portugal et le soutien complémentaire apporté à la Grèce n'y figurent pas et, plus généralement, de nouvelles opérations de ce type contribueraient à augmenter la dette publique, comme celle des autres pays qui apporteraient leur aide.

⁹¹ Ou une réallocation de titres en faveur d'obligations émises par l'Etat.

B - Une situation qui reste plus dégradée que dans la moyenne des autres pays européens

Un déficit de 5,7 % du PIB en 2011 serait encore supérieur à celui de la moyenne, hors France, de la zone euro (3,9 %), de l'Union européenne (4,5 %) et surtout de l'Allemagne (2,0 %), selon les dernières prévisions de la Commission européenne.

Un déficit structurel de 3,9 % du PIB resterait aussi plus élevé que celui de la moyenne, hors France, de la zone euro (2,8 % du PIB), de l'Union européenne (3,2 %) et de l'Allemagne (1,4 %).

La hausse de 3 points de PIB de la dette publique française serait plus importante que celles de la zone euro (2,3 points) et de l'Union européenne (2,1 points). En l'absence de nouvelles opérations de soutien des banques, la dette allemande commencerait sa décrue (de 83,2 % du PIB en 2010 à 82,4 % en 2011) et, après son rapprochement de la dette française en 2010, entamerait une évolution divergente.

II - Les différentes administrations publiques

A - Une baisse du déficit de l'Etat liée pour une part importante à l'arrêt de mesures exceptionnelles

Après avoir atteint le montant exceptionnel de 148,8 Md€ en 2010, en comptabilité budgétaire, le déficit de l'Etat serait ramené à 91,6 Md€ en 2011, selon la loi de finances initiale.

Les dotations versées en 2010 aux opérateurs chargés des investissements d'avenir expliquent, à hauteur de 34,6 Md€, cette réduction de 57,2 Md€. L'arrêt des mesures de relance y contribue à hauteur de 6,7 Md€.

La réforme de la taxe professionnelle a constitué une réforme exceptionnelle en 2010, mais l'Etat continuera à en assumer le coût en 2011 et il n'est pas certain qu'il soit sensiblement plus faible que celui de 2010 (cf. chapitre I).

Ces opérations exceptionnelles mises à part, la diminution du déficit budgétaire prévu en LFI serait donc de 15,9 Md€.

1 - Des recettes proches de la prévision

La LFI pour 2011 prévoit un montant de recettes fiscales nettes de 254,9 Md€ alors qu'il s'est établi à 253,6 Md€ en exécution en 2010. Les recettes de 2010 comprenaient toutefois le produit des impôts qui remplacent la taxe professionnelle et qui sont directement affectés aux collectivités territoriales en 2011⁹².

A périmètre constant, les recettes fiscales nettes augmenteraient de 15,9 Md€ en 2011 et expliquerait entièrement la réduction du déficit budgétaire. Le contrecoup des remboursements anticipés d'impôts dans le cadre du plan de relance et les mesures nouvelles, notamment celles qui ont été adoptées avec la LFI pour 2011, y contribueraient pour environ 3,5 Md€.

A périmètre et législation constants, les recettes fiscales nettes croîtraient de 4,8 %. Cette hausse correspond à une élasticité de 1,3 par rapport au PIB, un peu forte au regard des pertes potentielles d'impôt sur les sociétés dues au report en avant des déficits, qui s'élevaient à 53 Md€ à la fin de 2010, contre 50 Md€ à la fin de 2009, selon l'annexe au compte général de l'Etat.

La réforme de la fiscalité du patrimoine inscrite en loi de finances rectificative entraînerait, selon le Gouvernement, un léger surcroît de recettes fiscales en régime de croisière, mais elle aurait un coût de 230 M€ en 2011, compensé à hauteur de 300 M€ par un relèvement du produit attendu de la lutte contre l'évasion fiscale internationale⁹³.

Les recouvrements de recettes au titre du contrôle fiscal sont toutefois très variables d'une année à l'autre et l'incertitude sur les prévisions relatives à 2011 est supérieure à 300 M€. Dans le chapitre sur le contrôle fiscal de son rapport public annuel de 2010, la Cour a montré que les droits et pénalités émis au titre du contrôle sur place ont fluctué dans une fourchette de 9,5 à 10,5 Md€ entre 2004 et 2008 et, surtout, que le taux de recouvrement est passé de 47 % à 38 % avec des variations très fortes d'une année à l'autre (6 points de baisse en 2008). L'enjeu reste toutefois limité au regard du total des recettes fiscales.

Celles-ci pourraient être au total légèrement plus faibles que prévu, mais les recettes non fiscales, y compris les ressources des comptes spéciaux, pourraient compenser cette moins-value. La cession de licences de téléphonie mobile 4G pourrait ainsi rapporter au moins 2,5 Md€ (prix de réserve de l'appel d'offres) dont une partie sur 2011 (au moins 700 M€

⁹² Et un reliquat de recettes liées à la taxe professionnelle (cotisation minimale...).

⁹³ En 2012, le coût de 370 M€ serait aussi compensé par le produit du contrôle fiscal.

pour la bande 2600 MHz) et le reste début 2012 (au moins 1800 M€ pour la bande 800 MHz).

2 - Des risques de dépenses nouvelles

A périmètre constant⁹⁴ et hors plan de relance, les dépenses entrant dans le champ de la norme budgétaire passent de 352,3 Md€ en LFI pour 2010 à 356,9 Md€ en LFI pour 2011, soit une croissance de 1,3 % qui est légèrement inférieure à l'inflation prévue en annexe de la LFI pour 2011 (1,5 %) conformément à la norme « zéro volume ».

Hors charges d'intérêts et contributions au CAS pensions, ces dépenses sont stabilisées en valeur à 274,8 Md€, conformément à la deuxième norme inscrite dans la nouvelle loi de programmation.

En 2010, la masse salariale, hors contributions au CAS pensions, s'est avérée supérieure de 460 M€ au montant inscrit en LFI, mais ce dépassement résulte pour 400 M€ de celui qui avait été déjà enregistré en 2009. Or, la construction du budget de 2011 a tenu compte de cet effet de base et, par ailleurs, le contrôle de la masse salariale a été resserré par une circulaire du premier ministre du 22 février 2011. Le risque d'un nouveau dépassement des crédits prévus en LFI est donc plus faible, sans être pour autant négligeable.

Les erreurs importantes commises ces dernières années sur l'évolution des pensions conduisent à considérer que les contributions aux CAS pensions sont assez incertaines et la réforme des retraites de 2010 constitue un nouveau facteur d'incertitude.

Plusieurs mesures en faveur de l'emploi ont été annoncées depuis le début de l'année mais elles sont gagées par des annulations de crédit dans le projet de loi de finances rectificatives déposé en mai.

En revanche, le regain d'inflation observé en milieu d'année 2011 accroît la charge d'indexation des emprunts indexés. Une inflation de 2,0 % entre mai 2010 et mai 2011, au lieu du taux de 1,5 % prévu pour estimer la charge retenue dans le PLF, entraînerait une dépense supplémentaire d'environ 0,6 Md€⁹⁵.

Pour que le déficit budgétaire ne soit pas aggravé, la hausse des charges d'intérêt devra, dans ces conditions, être compensée par une diminution, en valeur, des dépenses hors intérêts et hors contributions au CAS pensions. Or, la stabilisation de ces dépenses en valeur qui est

⁹⁴ Notamment hors effet de la réforme de la taxe professionnelle.

⁹⁵ Les évolutions des taux d'intérêt au 1^{er} semestre n'induisent pas d'augmentation de la charge budgétaire par rapport aux prévisions.

inscrite dans la LFI n'est pas assurée, les crédits de certaines missions risquant de devoir être augmentés.

C'est le cas de la Défense, notamment du fait des opérations extérieures. Leur surcoût a été provisionné à hauteur de 630 M€ en LFI pour 2011, alors qu'il a été supérieur à 800 M€ ces trois dernières années et que la France a été exceptionnellement engagée depuis le début de l'année dans deux conflits (Côte-d'Ivoire et Libye), outre l'Afghanistan. Les charges de fonctionnement de la défense sont en outre alourdis par la hausse du prix des carburants. Enfin, l'absence d'exportations de Rafales obligeraient l'Etat à en acheter 11 de plus (800 M€) de 2011 à 2013⁹⁶.

Le ministre des finances a annoncé un soutien exceptionnel de 400 M€ à la Côte-d'Ivoire pour financer les dépenses urgentes et aider au rétablissement des services publics.

L'Etat devra verser 460 M€ pour honorer sa garantie dans le cadre d'un contrat entre Thales et Taiwan.

Les conséquences de la sécheresse sont encore difficiles à mesurer, mais les aides nationales à l'agriculture pourraient être fortement accrues.

Même si des progrès ont été constatés sur ce point, certaines dépenses ont été engagées en 2010 sans disposer des crédits de paiements nécessaires qui devront être ouverts en 2011 (1,4 Md€ pour la mission recherche et enseignement supérieur).

Des crédits sont ouverts pour prêter 7,6 Md€ à la Grèce, dans le cadre du soutien aux Etats membres de la zone euro, mais aucune autre opération n'est budgétée.

Comme chaque année, des crédits ont été mis en réserve au début de l'exercice, mais la plupart devront être débloqués pour payer des dépenses obligatoires, si bien que la réserve réellement disponible pour faire face aux dépenses imprévues est inférieure à 2,0 Md€ et risque de ne pas suffire. Une autre loi de finances rectificative devra prévoir de nouvelles économies et le Parlement devra en être saisi rapidement.

3 - La situation à fin avril

Le solde budgétaire s'est établi à - 61,4 Md€ à fin avril 2011, contre - 56,2 Md€ à fin avril 2010 à périmètre constant.

⁹⁶ Il s'agit d'une obligation contractuelle envers le constructeur.

Les comptes spéciaux ont enregistré une forte dégradation de leur solde (de - 7,2 Md€ à - 21,7 Md€) qui résulte surtout du compte d'avance aux collectivités territoriales et reste donc difficile à interpréter⁹⁷.

Le solde du budget général s'est établi à - 39,6 Md€ contre - 49,1 Md€ à fin avril 2010, mais la compensation relais en faveur des collectivités territoriales avait alors aggravé ce solde de 10,6 Md€.

Par rapport aux quatre premiers mois de 2010, les recettes fiscales nettes à fin avril ont augmenté de 11,6 %, à périmètre constant, mais cela tient pour une large part au contre coup des mesures de relance sur l'impôt sur les sociétés (remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche). Les résultats paraissent en ligne avec les prévisions de la LFI.

Les dépenses du budget général ont augmenté de 7,0 %, à périmètre constant, par rapport aux quatre premiers mois de 2010, marqués par des retards de paiement liés à la mise en place du système d'information Chorus.

La situation à fin avril 2011 ne peut au total être comparée à celle à fin avril 2010.

La dette financière de l'Etat a augmenté de 80 Md€ en douze mois pour atteindre 1 276 Md€ fin avril 2011.

B - Une situation toujours préoccupante des administrations sociales

Selon le programme de stabilité, le déficit des administrations de sécurité sociale se réduirait en 2011 à -0,9 % du PIB après -1,2 % en 2009. Les déficits du régime général et de l'assurance chômage, qui se sont fortement creusés en 2009-2010, connaîtraient un début de réduction.

1 - Les régimes de base et le FSV

Selon les comptes associés au projet de loi de financement rectificative pour 2011, le déficit des régimes de base et du FSV diminuerait d'environ 5 Md€ pour s'établir à -25,0 Md€, contre -29,8 Md€ en 2010 ; celui du régime général passerait de -23,9 Md€ en 2010 à -19,5 Md€ en 2011.

L'année 2011 est marquée par les effets des trois grands textes sociaux votés dans la seconde moitié de 2010 : la loi de réforme des retraites (9 novembre), la loi organique relative à la gestion de la dette

⁹⁷ Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010 a mis en évidence les nombreuses difficultés d'interprétation du solde de ce compte.

sociale (13 novembre), la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (20 décembre).

Sur le plan financier, les principales incidences de ces textes sur l'année 2011 sont l'apport de ressources nouvelles à la CADES, au FSV et au régime général et une reprise de dette d'un montant sans précédent (65 Md€) par la CADES.

Le supplément de recettes se répartit entre le FSV (3,8 Md€), la CADES (6,8 Md€⁹⁸) et le régime général (1,3 Md€). Il s'accompagne de plusieurs modifications des affectations de recettes : ainsi 0,28 points de CSG antérieurement affectés à la CNAF sont transférés à la CADES, et remplacés dans le financement de la CNAF par le produit de la réduction de niches fiscales et sociales⁹⁹.

La CADES devrait reprendre, en 2011, 65,3 Md€ de dette accumulée par l'ACOSS, dont 55 Md€ au 1^{er} semestre. Cette opération se traduira par une résorption progressive, étalée sur toute l'année, du découvert de trésorerie de l'ACOSS qui a atteint -49,5 Md€ fin 2010. Elle conduira à substituer aux instruments de financement utilisés par l'ACOSS en 2010 (emprunt de 20 Md€ auprès de la CDC, billets de trésorerie, « euro commercial paper ») des emprunts de la CADES. Au-delà de ces transferts entre l'ACOSS et la CADES, le besoin de financement des ASSO (0,9 % du PIB) se traduira par un accroissement de la dette sociale globale.

Outre l'apport de recettes déjà mentionné, le régime général bénéficiera en 2011 d'une accélération de la masse salariale (3,2 % après 2,0 % en 2010). L'hypothèse de masse salariale a été révisée à la hausse avec la confirmation au début de 2011 du retour à une progression de l'emploi salarié (+0,4 % au 1^{er} trimestre, +1 % sur un an).

Au total, les recettes du régime général augmenteraient de 5,3 % en 2011 et ses dépenses de 3,4 %, soit une croissance voisine de celle de 2010 et inférieure à la moyenne des années précédentes.

L'objectif national d'assurance maladie a été fixé à 167,1 Md€, soit une progression de 2,9 % par rapport à la dépense 2010 telle qu'elle était estimée à la rentrée 2010. Les dépenses de soins de ville ont connu une augmentation sensible au début de 2011 en raison de reports de

⁹⁸ En incluant les prélèvements sur les revenus du capital transférés du FRR et le versement annuel de 2,1 Md€ au titre du prélèvement sur les réserves du FRR.

⁹⁹ Prélèvement sociaux au fil de l'eau sur le compartiments euros des contrats d'assurance vie, extension aux contrats solidaires et responsables de la taxe sur les conventions d'assurance au taux de 3,5 %, taxe sur les réserves de capitalisation des sociétés d'assurance pour un montant total estimé à 3,5 Md€ en 2011.

consommation de l'année précédente, de la revalorisation de la consultation et d'un épisode de grippe. Sur l'ensemble de l'année, selon l'avis rendu par le comité d'alerte le 30 mai, des risques de dépassement existent pour les soins de ville comme pour l'activité des hôpitaux, mais les mises en réserve de dotations (530 M€ au total) devraient permettre d'y faire face et d'assurer le respect de l'objectif. Compte tenu de la « sous-exécution » constatée en 2010, l'objectif de 167,1 Md€ fixé pour 2011 est désormais moins ambitieux en taux de croissance : il correspond à une augmentation des dépenses de 3,1 %, supérieure au taux annoncé de 2,9 %.

Pour le FSV, l'apport de recettes de 3,8 Md€ s'accompagne de la prise en charge de nouvelles dépenses (financement d'une partie du minimum contributif) pour un montant à peu près équivalent, si bien que le déficit du fonds se maintiendrait en 2011 au niveau très élevé de 2010 (-4,1 Md€).

2 - L'assurance chômage

Le déficit de l'assurance chômage, qui s'est creusé en 2009 et 2010, commencerait à diminuer en 2011 : il serait ramené à -1,2 Md€ contre - 3,0 Md€ en 2010. Cette prévision de l'Unédic est fondée sur l'hypothèse d'une baisse du nombre de chômeurs indemnisés de 79 000.

L'endettement net bancaire du régime passerait de 8,6 Md€ fin 2010 à 10,6 Md€ fin 2011. Outre le déficit, il est affecté en 2011 par le remboursement intervenu le 3 janvier d'une dette contractée à l'égard de l'Etat pour un montant de 770 M€.

C - L'évolution incertaine des administrations locales

Les recettes supplémentaires de DMTO expliquent à elles seules 40 % de la réduction du besoin de financement des APUL en 2010. Pour les départements, ces gains ont représenté la moitié de l'augmentation de leurs recettes courantes et sont supérieurs à la hausse de leur capacité d'autofinancement. Si ces rapprochements excluent d'autres facteurs explicatifs, ils illustrent le poids de cette recette volatile.

Or, d'une part, il est peu vraisemblable qu'un tel rythme de hausse des prix et volumes des transactions immobilières perdure et puisse fonder une amélioration durable des finances locales ; d'autre part, la réversibilité du phénomène ne peut être exclue. Il est donc important d'apprécier très prudemment l'évolution du solde des collectivités territoriales en 2011. Cette prudence vaut particulièrement pour les départements.

C'est en outre sur cette catégorie de collectivités que pèse la contrainte des tendances, lourdes et non maitrisables à leur niveau dans le cadre législatif actuel, des prises en charge de la dépendance (APA et PCH) et de la solidarité (RSA et insertion).

Depuis 2008, ces dépenses ont crû de 17 %, les compensations de l'Etat de 7 %. En 2010, la charge nette des départements, soit 5,2 Mds€, a représenté 13 % de leurs recettes fiscales directes et indirectes, seules ressources susceptibles à l'avenir d'évolution en raison du gel des concours de l'Etat.

Même si la fin de la montée en charge de la PCH (de 560 Ms€ en 2008 à 1060 Ms€ en 2010) était acquise et la poussée du RSA également contenue, une prévision de progression « spontanée » annuelle de 4 % de ces prestations est raisonnable.

Dans l'attente des conclusions de la réflexion lancée sur le financement de la dépendance, plusieurs dispositifs, en sus d'un effort supplémentaire de péréquation des DMTO (cf. infra) ont été mis en œuvre. Une mission d'appui des conseils généraux en difficulté ainsi qu'un fonds de soutien exceptionnel, doté de 150 Ms€, ont été instaurés à partir d'avril 2010.

Ce fonds, alimenté par moitié par la CNSA, accordera sur cette base des dotations à quelque 30 départements selon des indicateurs financiers et démographiques et sur la part Etat, des subventions exceptionnelles et conventionnelles, après expertise de la mission d'appui (celle-ci n'aurait examiné que 3 départements en 2010).

Justifié par l'urgence d'offrir des mécanismes de soutien aux conseils généraux dont les finances pouvaient être gravement altérées, ce dispositif n'en est pas moins un palliatif circonstanciel et très restreint au niveau national, à hauteur de 2,8 % de la charge nette des départements et de 4 % de celle résultant de l'APA.

La reprise de la croissance des DMTO ne peut masquer l'inadéquation actuelle des modes de financements de la dépendance par les départements. Il est donc souhaitable d'étudier des modes de financement plus adaptés à la nature de ces dépenses décentralisées qui, sous réserve des quelques marges dont disposent les départements dans leur gestion, sont des prestations nationales universelles de solidarité.

Dans ces conditions et compte tenu des nombreuses autres incertitudes sur l'évolution des comptes des APUL, notamment celles qui affectent l'investissement dont la forte baisse en 2010 explique aussi une part très importante de la réduction du déficit, une légère augmentation de leur besoin de financement peut être retenue par prudence en 2011.

CONCLUSION

Le Gouvernement prévoit un déficit public de 5,7 % du PIB en 2011, supérieur à ceux prévus par la Commission européenne pour la zone euro hors France (3,9 % du PIB) et l'Allemagne (2,0 %). Ce déficit est encore trop élevé pour enrayer la progression de la dette publique de la France, alors que celle de l'Allemagne entamerait sa décrue.

Le déficit structurel serait ramené à 3,9 % du PIB en 2011, mais ce niveau resterait très élevé, au-dessus de la moyenne de la zone euro (2,8 % du PIB hors France) et de celui de l'Allemagne (1,4 % du PIB). En outre, même si les objectifs de maîtrise des dépenses publiques étaient atteints, l'effort structurel de réduction du déficit serait de 0,6 point de PIB et inférieur à celui dont la Cour a montré la nécessité.

La croissance du produit des prélèvements obligatoires et les recettes non fiscales peuvent permettre de ramener le déficit public, comme prévu, à 5,7 % du PIB, voire moins au vu des résultats économiques des quatre premiers mois, mais encore faut-il contrôler strictement l'évolution des dépenses.

L'objectif de croissance des dépenses publiques reste difficile à atteindre, notamment pour l'Etat. Les crédits de certaines missions budgétaires s'avèreront insuffisants et des redéploiements seront nécessaires.

Compte-tenu des dépenses d'assurance maladie finalement enregistrées en 2010, le plafond fixé en euros pour 2011 peut être respecté même si le taux de croissance des dépenses est légèrement supérieur à celui initialement affiché.

Les administrations sociales bénéficient de ressources nouvelles, notamment dans le cadre de la réforme des retraites, et d'une accélération de la masse salariale. Leur besoin de financement diminuerait, mais il resterait très élevé (0,9 % du PIB) et la dette sociale continuerait ainsi à croître.

L'évolution du déficit des administrations locales reste très incertaine compte-tenu de la volatilité de l'investissement et du produit des droits de mutation à titre onéreux. La situation des départements reste en particulier préoccupante car leurs recettes sont marquées par les fortes fluctuations des droits de mutation et leurs dépenses par les tendances lourdes à la hausse des prestations sociales.

Les difficultés et les risques des années suivantes, ainsi que les progrès de certains autres pays, devraient conduire, a fortiori si les conditions économiques sont favorables, à chercher à obtenir un déficit finalement inférieur à 5,7 % du PIB fin 2011.

Deuxième partie

Les perspectives des finances publiques

Chapitre IV

Les risques au-delà de 2011

Selon le dernier programme de stabilité, le déficit public serait ramené de 5,7 % du PIB en 2011 à 2,0 % en 2014. La dette reviendrait de 84,6 % du PIB fin 2011 à 84,1 % fin 2014. Ce chapitre met en évidence les risques de déviation par rapport à cette trajectoire et compare la programmation française à celle d'autres pays européens.

Il montre ensuite les risques d'emballement de la dette à l'horizon de 2020 qui se manifesteraient en l'absence d'efforts de redressement durables et constamment poursuivis, ainsi que l'effet d'un effort structurel de réduction du déficit conforme aux recommandations de la Cour. L'évolution de la dette sociale à cet horizon est très préoccupante, en dépit de la réforme des retraites, si ne sont pas prises de nouvelles mesures d'ajustement.

La question de la soutenabilité des finances publiques se pose aussi à très long terme (2060). La position de la France au regard des indicateurs usuels est présentée, mais ceux-ci reposent sur des hypothèses de croissance potentielle qui sont fragiles et ne tiennent pas toujours assez compte des déséquilibres macro-économiques et financiers qui ont été à l'origine de graves crises dans le passé.

Or, les crises résultant de ces déséquilibres peuvent entraîner une dégradation forte et rapide de la situation et des perspectives des finances publiques. La soutenabilité de la croissance française est donc aussi examinée sous un angle macro-économique et financier.

Cette analyse des risques pesant sur les finances publiques à divers horizons ne constitue pas une prévision, mais devrait au contraire

permettre à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour éviter les écarts par rapport à la trajectoire programmée des déficits.

I - Une trajectoire 2012-2014 à mieux assurer

A - La trajectoire du programme de stabilité

La trajectoire prévue dans le programme de stabilité, présentée par le Gouvernement en avril 2011, est retracée dans le tableau ci-dessous. Elle diffère de celle de la loi de programmation de décembre 2010 surtout sur deux points :

- le déficit des APUL a été abaissé, on l'a vu, de 0,3 point de PIB en 2011 pour tenir compte des résultats de 2010 publiés par l'INSEE ; ensuite, il se rapproche de la trajectoire de la loi de programmation pour la rejoindre en 2014 ;
- la prévision de croissance du PIB pour 2012 a été ramenée de 2,5 % à 2,25 %, ce qui se traduit par une réduction un peu plus lente du déficit des APUC et des ASSO à partir de 2012.

Le déficit des APU en 2014 et sa décomposition par sous-secteurs sont cependant quasi-identiques à ce qu'ils étaient dans la programmation de décembre 2010, bien que le déficit de 2010 ait été inférieur de 0,6 point de PIB.

Tableau 20 : le programme de stabilité (% du PIB)

	2011	2012	2013	2014
Déficit APU	- 5,7	- 4,6	- 3,0	- 2,0
<i>Dont APUC</i>	- 4,6	- 3,7	- 2,6	- 2,0
<i>Dont ASSO</i>	- 0,9	- 0,7	- 0,4	- 0,1
<i>Dont APUL</i>	- 0,2	- 0,2	- 0,1	0
Dette APU	84,6	86,0	85,6	84,1

Source : programme de stabilité de la France, avril 2011.

Comme le programme de stabilité n'indique aucune mesure de redressement nouvelle par rapport à la programmation de décembre 2010, les observations formulées par la Cour dans son dernier rapport public

annuel sur la trajectoire prévue par la loi de programmation pour les années 2012 à 2014 restent pour la plupart d'actualité¹⁰⁰.

L'analyse des risques pesant sur cette trajectoire à l'horizon de 2014 est ensuite complétée par celle des risques spécifiques aux comptes sociaux à un horizon plus éloigné (2020).

1 - Les risques pesant sur la croissance des recettes

Dans une phase de sortie de crise et de récupération d'une partie des pertes de production, il est normal que la croissance soit supérieure à la croissance potentielle (1,6 % sur 2012-2015) pendant quelques années. Les taux de croissance de 2,25 % en 2012 et 2,5 % en 2013 et 2014 sur lesquels sont fondées les prévisions de recettes du programme de stabilité sont donc envisageables. Ils sont cependant supérieurs à ceux qui sont retenus par les organisations internationales pour 2012 (1,9 % pour le FMI ; 2,0 % pour la Commission européenne ; 2,1 % pour l'OCDE).

Si la croissance était, chaque année de 2012 à 2014, inférieure de 0,5 point à la prévision du programme de stabilité, le déficit public de 2014 se trouverait majoré de 0,7 point de PIB.

Le programme de stabilité précise que la prévision des recettes est construite sur l'hypothèse d'une élasticité moyenne des prélèvements obligatoires au PIB comprise entre 1,0 et 1,1 sur la période 2011-2014. Cependant, cette élasticité moyenne recouvre des élasticités différentes pour chacune des années de la période de programmation¹⁰¹.

Tableau 21 : l'élasticité des prélèvements obligatoires

2010	2011	2012	2013	2014
1,3	1,0	1,15	1,15	0,95

Source : Cour des comptes sur la base du programme de stabilité

L'élasticité observée en 2010 est exceptionnelle et tient pour beaucoup au rebond de l'impôt sur les sociétés¹⁰². Le profil des élasticités de 2011 à 2014 traduit, pour le ministère des finances, une hypothèse prudente pour 2011 puis une récupération, en 2012 et 2013, des recettes

¹⁰⁰ La réduction du déficit de 2011 à 2014 est de 3,7 points dans le programme de stabilité, contre 4,0 points dans la loi de programmation, la différence se situant dans le compte des APUL dont le redressement est réduit de 0,3 point, un effort de cette ampleur ayant déjà été réalisé en 2010.

¹⁰¹ Elasticités reconstituées en considérant que le montant des mesures nouvelles est celui prévu par la loi de programmation.

¹⁰² Les modalités de paiement des acomptes et du solde se sont traduites automatiquement par une très forte hausse en 2010 après la baisse de 2009.

perdues en 2009 et non récupérées en 2010. L'élasticité redeviendrait en 2014 plus proche de sa tendance de long terme (1,0).

Il reste que les élasticités retenues pour 2012 et 2013 sont fortes, notamment au regard des pertes potentielles d'impôt sur les sociétés dues au report en avant des déficits (cf. chapitre précédent). Elles se traduisent par une augmentation de 0,5 point de PIB du taux des prélèvements obligatoires entre 2011 et 2013 (hors impact des mesures nouvelles).

Retenir à la fois une croissance économique supérieure à la croissance potentielle, elle-même estimée à un taux élevé (2,0 % pour le ministère des finances), et des élasticités supérieures à un est envisageable mais peu prudent. Les programmes de stabilité devraient être fondés, dans la phase ascendante du cycle, sur une croissance du PIB égale à la croissance potentielle, estimée elle-même avec prudence, et une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires sans tenir compte des possibilités de récupération des pertes de recettes antérieures. Des surplus de recettes seraient alors probablement constatés par rapport à ces prévisions et pourraient alors être affectées au désendettement.

Le programme de stabilité retient enfin, conformément à la loi de programmation, des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires d'un rendement de 3,0 Md€ chaque année de 2012 à 2014.

Comme la Cour l'a déjà noté dans son rapport public annuel de février 2011, l'effet retardé de certaines mesures adoptées à l'automne dernier¹⁰³ peut permettre d'obtenir un rendement de presque 3,0 Md€ en 2012. En revanche, les 3,0 Md€ pris en compte chaque année en 2013 et 2014 sont encore hypothétiques, d'autant que certaines mesures adoptées à l'automne dernier ont un effet transitoire en 2011 et 2012 (pour 2,5 Md€)¹⁰⁴ dont il faudra compenser ensuite la disparition.

2 - Les risques pesant sur la croissance des dépenses

La croissance des dépenses des APU en volume inscrite dans le programme de stabilité est, conformément à la loi de programmation de décembre 2010, de 0,6 % en moyenne annuelle de 2011 à 2014.

Par rapport à la croissance moyenne en volume des dépenses publiques au cours des années 2000 à 2010 (2,3 %), des économies annuelles de presque 20 Md€ sont nécessaires en 2012, 2013 et 2014 pour atteindre ce résultat. La charge d'intérêt prévue dans le programme de

¹⁰³ Plafonnement des réductions et crédits d'impôts...

¹⁰⁴ Taxation des réserves des sociétés d'assurance-vie...

stabilité augmentant d'environ 5 Md€ par an¹⁰⁵, les économies nécessaires sur les dépenses primaires sont en réalité proches de 25 Md€ par an.

Dans son rapport public annuel de février 2011, la Cour a toutefois souligné que, si des réformes importantes comme celle des retraites ont commencé à être mises en œuvre, les économies annoncées par le Gouvernement étaient souvent décrites de manière beaucoup trop générale pour être totalisées sur cette période et rapprochées du montant nécessaire pour atteindre les objectifs de dépenses.

Le gel du point de la fonction publique en 2012 est la seule mesure annoncée depuis lors et dont la portée financière est importante. Par rapport à l'augmentation moyenne du point de 0,85 % sur les années 1999 à 2009, l'économie pour les trois fonctions publiques est de 1,6 Md€ en 2012.

En mars 2011, le conseil de modernisation des politiques publiques a annoncé 44 nouvelles mesures dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) : 19 sont des mesures de simplification des démarches et d'information des usagers ; 12 consistent à mettre en place des bilans, audits et évaluations ; 13 consistent à « optimiser, moderniser, améliorer le pilotage, la gestion ou la performance » de divers services et organismes, sans précisions sur les résultats qui peuvent en être attendus. Au total, si ces mesures peuvent présenter un intérêt intrinsèque, aucune économie concrète et significative du point de vue financier ne peut être identifiée.

La révision générale des politiques publiques (RGPP)

La RGPP devrait, selon le Gouvernement, permettre de réduire les dépenses publiques de 15 Md€ en 2013, les économies nouvelles s'élevant à 2,6 Md€ en 2009 puis 1,7 Md€ en 2010, 5,5 Md€ en 2011, 2,6 Md€ en 2012 et 2,8 Md€ en 2013.

Elle permet d'assurer le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ce qui constitue l'effet budgétaire le mieux documenté de la RGPP même si le lien avec celle-ci n'est pas toujours assez clair. De 2007 à 2012, les effectifs de l'Etat auront diminué de 150 000 équivalents temps plein, soit de 7 %. Cette réduction des effectifs permettrait, selon le Gouvernement, de réaliser une économie de 5 Md€ à l'horizon 2013, dont 2,5 Md€ seraient

¹⁰⁵ Alors que les précédents exercices de programmation supposaient une stabilité des taux d'intérêt, le programme de stabilité de 2011 prévoit leur hausse, ce qui entraîne une hausse plus importante de la charge d'intérêt sur la période de programmation et signifie que l'économie sur les dépenses primaires doit être encore plus forte.

rétrocédés aux agents. La Cour a cependant montré¹⁰⁶ que le gain net de 2,5 Md€ escomptés du non remplacement d'un départ sur deux est surestimé.

Les autres économies recourent largement celles qui sont affichées dans la loi de programmation et le programme de stabilité et sont difficiles à identifier. La RGPP a abandonné l'ambition d'une révision des politiques publiques pour se concentrer sur l'organisation des services publics et l'amélioration de leur qualité. Les réformes entreprises peuvent être utiles, mais leur impact sur les comptes publics est difficile à mesurer.

Dans le programme de stabilité, l'investissement public représenterait 3,0 % du PIB en 2010, puis 3,1 % en 2011 et 2012 pour revenir à 3,0 % en 2013 et 2014.

Ce profil correspond à celui des investissements d'avenir en comptabilité nationale : quasiment nuls en 2010, d'environ 4 Md€ en 2011 puis décroissant pour atteindre un régime de croisière de 2 à 3 Md€ à partir de 2013. Ces montants excluent les prêts, prises de participation et apports en fonds propres qui représentent le quart des investissements d'avenir et sont considérés comme des opérations financières sans impact sur les dépenses publiques en comptabilité nationale. Il conviendra de vérifier que ces opérations ne se substituent pas à des subventions qui, elles, seraient comptabilisées comme des dépenses publiques.

Surtout, le programme de stabilité ne tient pas compte des investissements nécessaires pour respecter les dispositions des lois relatives au Grenelle de l'environnement (infrastructures de transport, mise aux normes des bâtiments...). Selon une étude publiée par la direction générale du trésor, les investissements publics (Etat et collectivités locales) nécessaires pourraient augmenter rapidement à partir de 2011 pour atteindre 14 Md€ en 2014 et décroître ensuite. Les engagements pris par l'agence française de financement des infrastructures de transport représentaient déjà 24 Md€ à fin 2010⁰⁷.

Pour que ces investissements supplémentaires de l'ordre de 0,7 point de PIB à l'horizon de 2014 soient compatibles avec une stabilité du rapport des investissements publics au PIB, il faudrait envisager une réduction supplémentaire très significative de l'investissement local, ce qui est peu probable. A défaut, des économies supplémentaires seront nécessaires sur les dépenses de fonctionnement.

¹⁰⁶ Communication à la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale (septembre 2010).

¹⁰⁷ Cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2010.

Dans son rapport de 2010 sur les finances publiques, la Cour a enfin mis en évidence la difficile compatibilité entre les objectifs du programme de stabilité et de la loi de programmation militaire.

3 - Le déficit et l'effort structurels

Conformément aux recommandations de l'Union européenne, le programme de stabilité prévoit une réduction d'un point par an du déficit structurel entre 2011, où il est estimé par le Gouvernement à 3,8 % du PIB, et 2014 (0,9 % du PIB).

Cette réduction proviendrait toutefois en partie d'une croissance potentielle estimée à 2,0 % par an dès 2012 et d'élasticités des prélèvements obligatoires au PIB supérieures à 1,0. Il est préférable d'estimer l'effort structurel correspondant en retenant une croissance potentielle plus prudente.

Si les prélèvements obligatoires sont accrus chaque année de 3,0 Md€, conformément au programme de stabilité, l'effort structurel sera de ce fait de 0,15 point de PIB par an.

Compte tenu d'une croissance potentielle de 1,6 % de 2012 à 2014, la limitation à 0,6 % par an de la croissance des dépenses publiques en volume qui est programmée l'améliorerait de 0,6 point¹⁰⁸.

A supposer que les objectifs de dépenses du programme de stabilité soient respectés, ce qui reste incertain, l'effort structurel annuel serait donc au total de presque 0,8 point de PIB par an, ce qui est un peu inférieur au montant recommandé par la Cour (1,0 point de PIB, soit 20 Md€, par an). Sur trois ans, la différence serait de 0,6 point de PIB.

B - Les programmes de redressement mieux documentés d'autres pays européens

Les programmes de redressement des finances publiques de plusieurs pays européens ont été examinés par la Cour sur la base des documents budgétaires nationaux, notamment les lois de finances et les programmes de stabilité. Cet examen ne peut pas être aussi approfondi que pour la France, mais les programmes de plusieurs pays ont été validés par des autorités de contrôle budgétaire indépendantes. Plusieurs enseignements peuvent en être tirés.

¹⁰⁸ La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 55 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 55 %).

Les perspectives des finances publiques et les programmes de redressement sont souvent établis pour la durée d'une législature qui peut être plus longue que l'horizon des programmes de stabilité. Les mesures de redressement portent surtout sur les dépenses, notamment les dépenses sociales, et sont à la fois plus ambitieuses et plus détaillées. Le complément est assuré par une hausse des recettes en cherchant à conjuguer le rendement financier, la simplification de la fiscalité et l'amélioration de la compétitivité.

Conformément aux orientations européennes, plusieurs pays ont renforcé leurs règles budgétaires au niveau législatif ou constitutionnel pour empêcher les dérapages budgétaires et rendre obligatoire le retour à l'équilibre. Les collectivités locales sont soumises à certaines de ces règles ou ont pris des engagements cohérents avec la programmation nationale. Des autorités de contrôle budgétaire indépendantes ont été mises en place.

1 - L'Allemagne

D'importantes mesures de relance et des allègements durables des prélèvements obligatoires ont été mis en œuvre en 2009 et 2010 et ont accru le déficit structurel estimé par la Commission européenne, qui a toutefois été limité à 2,2 % du PIB en 2010¹⁰⁹.

En 2010, la Loi fondamentale a été modifiée pour y inscrire un mécanisme de « frein à la dette » imposant notamment une limite de 0,35 % du PIB au déficit structurel à partir de 2016. Pour respecter cette contrainte, le Gouvernement fédéral a adopté dès juin 2010 un programme de consolidation budgétaire, le « Sparpaket », permettant de réduire le déficit structurel de 28 Md€ (1,1 % du PIB) à l'horizon 2014.

Certaines dispositions de ce plan ont été fortement contestées, notamment celles qui remettaient en cause des avantages sociaux, et la perspective de déficits moins élevés que prévus a renforcé les critiques. La plupart des mesures annoncées ont néanmoins été votées, avec un rendement global prévisionnel quasi-identique.

L'impact de ce programme sur le déficit serait de 27 Md€ en 2014, dont 11 Md€ (0,4 % du PIB) dès 2011. Les hausses de prélèvements obligatoires (taxation du secteur financier et de l'industrie nucléaire, suppression de dépenses fiscales relatives à la taxe écologique, hausse des taxes sur les tabacs...) en représentent moins du tiers.

¹⁰⁹ « Solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture » comme pour les autres pays examinés.

Les dépenses liées à la politique de l'emploi seraient réduites de 10 Md€, avec notamment la suppression de certaines aides à la reprise d'un emploi, celle de la prise en charge des cotisations retraite des chômeurs par l'Etat et une plus grande efficience de l'Agence du travail.

La réforme des forces armées entraînerait un gain de 3 Md€. Les économies sur les dépenses de fonctionnement, y compris la masse salariale, des administrations civiles seraient de 4 Md€.

Le nouveau programme de stabilité, le projet de budget fédéral pour 2012 (établi en suivant une nouvelle procédure plus contraignante pour les ministères) et la programmation financière pour 2012-2015 tiennent compte d'un déficit moins élevé que prévu en 2010 et retiennent des économies inférieures de 2 à 3 Md€ aux estimations initiales à l'horizon de 2014¹¹⁰.

Les hausses de prélèvements obligatoires sont maintenues, mais la taxation des centrales nucléaires (2 Md€) est incertaine dans la mesure où elle a été présentée comme la contrepartie d'un allongement de leur durée de vie qui vient d'être remis en cause.

2 - Le Royaume-Uni

Le déficit public britannique s'est élevé à 10,4 % du PIB en 2010 et son déficit structurel à 8,2 % du PIB selon la Commission européenne.

Le nouveau Gouvernement, issu des élections du printemps 2010, a mis en place un « Office de responsabilité budgétaire » indépendant chargé d'établir les prévisions macroéconomiques et les projections tendancielles des finances publiques et d'apprécier la capacité du Gouvernement à atteindre ses objectifs budgétaires.

Sur la base des prévisions de cet Office, un budget d'urgence a été présenté en juin 2010 dont les mesures de redressement (2,8 points de PIB) s'ajoutent à celles que le précédent gouvernement avait prévues pour un total de 7,8 points de PIB (113 Md£) à l'horizon de 2014.

Les économies sur les dépenses représentent 5,7 points de PIB¹¹¹, soit les trois quarts de l'ajustement total. Elles sont détaillées dans une « spending review » qui fixe des plafonds pluriannuels par ministère. Certains ministères verront leurs crédits baisser de plus de 20 % en volume : environnement et agriculture, trésorerie, économie et entreprises, affaires étrangères, culture, justice et intérieur.

¹¹⁰ En particulier, une décision de la Cour constitutionnelle a conduit à revaloriser le revenu minimum et les économies demandées aux armées ont été reportées d'un an.

¹¹¹ Dont 0,7 % du PIB en moindres charges d'intérêt du fait de la réduction du déficit.

Les économies qui ont été décidées par le nouveau Gouvernement en représentent un peu moins de la moitié, avec notamment :

- une baisse des prestations sociales à hauteur de 0,8 point de PIB dont une moitié en modifiant leurs modalités d'indexation et l'autre moitié en renforçant les conditions d'attribution de plusieurs allocations, notamment en les réservant aux ménages ayant les plus faibles revenus ;
- une baisse des dépenses de l'Etat, hors financement du système de santé et aide au développement, à hauteur de 1,4 point de PIB, comprenant notamment une réduction des effectifs et un gel des rémunérations pendant deux ans.

Les hausses des prélèvements obligatoires représentent environ 2,0 points de PIB et comprennent en particulier une augmentation du taux normal de TVA, de 17,5 à 20,0 % et une taxation des banques, en partie compensées par des allégements des impôts sur le revenu des ménages et les bénéfices des sociétés.

Malgré de moins bonnes perspectives de croissance, le budget présenté en mars 2011 retient le même montant global de mesures de redressement.

3 - L'Italie

Le déficit public italien s'est élevé à 4,6 % du PIB en 2010 et son déficit structurel à 2,9 % du PIB selon la Commission européenne.

Le Gouvernement a présenté un programme de redressement, la « manovra », pour ramener le déficit public à 2,7 % du PIB en 2012, qui a été adopté par le Parlement en juillet 2010.

L'effort structurel programmé représente 1,6 % du PIB à l'horizon de 2012. L'OCDE le ramène toutefois à 1,3 % du PIB (20 Md€) en écartant les gains attendus de la lutte contre l'évasion fiscale. Les économies comptent pour les trois quarts et les hausses de prélèvements obligatoires (réduction de dépenses fiscales surtout) pour un quart.

La moitié des économies proviennent d'une diminution des transferts aux collectivités territoriales, dont l'impact sur les dépenses locales est incertain, dans le cadre d'une réforme d'ensemble de leurs finances adoptée en mai 2009 ; 15 % proviennent de mesures salariales (réduction des salaires de 5 à 10 % pour les fonctionnaires qui gagnent plus de 90 000 € et gel pour les autres) et 15 % de la réforme des retraites.

La « loi de stabilité » de décembre 2010 a cependant réduit de 0,4 point de PIB les économies envisagées en les compensant par des recettes

supplémentaires (ventes de fréquences...). Un peu plus de la moitié de l'ajustement porte donc désormais sur les recettes.

Le Gouvernement a aussi annoncé l'inscription dans la Constitution d'une règle budgétaire semblable à celle de l'Allemagne.

4 - Les Pays-Bas

Le déficit public hollandais s'est élevé à 5,4 % du PIB en 2010 et son déficit structurel à 3,8 % du PIB selon la Commission européenne.

Le précédent Gouvernement avait demandé à des groupes de travail de lui proposer des mesures permettant de réduire les dépenses publiques de 20 %. Elles ont été en partie reprises par la coalition issue des élections de 2010.

Conformément à une règle établie en 1994, le nouveau Gouvernement a établi une programmation budgétaire sur la durée de la législature fondée sur les prévisions et analyses des mesures budgétaires réalisées par le « central plan bureau », institut de recherche rattaché au ministère des finances mais bénéficiant d'une grande indépendance.

Cette programmation prévoit un effort structurel de 2,5 % du PIB (15 Md€) sur quatre ans qui passe notamment par une baisse des prestations sociales (0,7 % du PIB, surtout dans le domaine de la santé avec notamment une augmentation des franchises), une réduction de la masse salariale publique (0,3 % du PIB), une diminution de l'aide au développement (0,1 % du PIB) et des autres subventions (0,2 % du PIB). Les hausses d'impôts ne représentent que 0,3 % du PIB. Le programme de stabilité déposé en 2011 est en ligne avec cette programmation.

5 - L'Espagne

Le déficit public espagnol s'est élevé à 9,2 % du PIB en 2010 et le déficit structurel à 7,0 % du PIB selon la Commission européenne.

Après s'y être engagée devant ses partenaires européens, l'Espagne a adopté en mai 2010 un plan de réduction du déficit de 7 points de PIB à l'horizon de 2014, qui a été repris dans son programme de stabilité de 2011. L'effort porte à hauteur de 5 points de PIB sur les dépenses et de 2 points sur les recettes.

Il est à peu près réparti par moitié entre l'administration centrale et les administrations locales (la sécurité sociale est à l'équilibre en 2010). Les collectivités territoriales, bien qu'elles bénéficient d'une grande autonomie, se sont engagées à atteindre cet objectif dans un accord-cadre

de 2010 sur la soutenabilité des finances publiques. Les règles budgétaires nationales devraient être encore renforcées en 2011.

Les économies annoncées comportent notamment : une réduction de 5 % en moyenne des rémunérations des fonctionnaires en 2010 suivie d'un gel en 2011 (impact de 0,7 point de PIB) ; le remplacement de seulement 10 % des postes vacants entre 2011 et 2013 (0,8 point de PIB) ; le gel de la revalorisation des retraites en 2011 et la suppression d'une allocation familiale (0,3 point de PIB) ; une baisse de 1,1 point de la part des investissements publics dans le PIB de 2010 à 2013.

Les hausses d'impôts portent surtout sur la TVA, avec un taux normal relevé de 16 à 18 % et un taux réduit de 7 à 8 %, l'impôt sur le revenu, avec un taux marginal supérieur passant de 43 à 45 %, et la suppression de dépenses fiscales.

II - Des risques importants à l'horizon de 2020

Le niveau de déficit atteint en 2010 est tel que la dette risquerait de s'emballer si aucun effort de redressement n'était opéré, ce que met en évidence un scénario tendanciel à l'horizon de 2020. Un effort structurel de réduction du déficit d'un point de PIB par an permettrait toutefois de la stabiliser puis de la réduire.

Malgré les réformes de 2010 (relèvement de l'âge de la retraite, allongement de la durée de la CADES, utilisation du Fonds de réserve des retraites....), les risques d'emballement restent forts pour ce qui concerne la dette sociale. L'équilibre de la branche retraite n'est pas assuré à l'horizon de 2020 et, surtout, le déficit cumulé de la branche maladie pourrait être considérable.

Les perspectives financières des administrations publiques locales à cet horizon sont surtout caractérisées par une grande incertitude due notamment aux effets encore mal appréhendés des dernières réformes.

Les thèmes ainsi traités n'épuisent pas tous les risques à l'horizon de 2020. Les dépenses liées à la dépendance et à l'environnement pourraient ainsi augmenter sensiblement et concourir aussi à la hausse de l'endettement public.

A - La nécessité de prévenir l'emballement de la dette

Si le solde primaire est inférieur à un certain montant, appelé solde stabilisant, la dette publique augmente mécaniquement sous le seul effet des charges d'intérêts. Ce solde primaire stabilisant dépend du niveau de

la dette et de l'écart entre son taux d'intérêt moyen et le taux de croissance nominal du PIB.

Dans une perspective plurianuelle, il convient de raisonner en termes de soldes primaires structurels et de croissance potentielle.

En 2010, seul un excédent primaire structurel de 0,3 % du PIB pouvait permettre de stabiliser la dette, alors que le compte des APU a dégagé un déficit primaire structurel de 2,5 % du PIB.

Celui-ci est insoutenable, ce qui peut être illustré en faisant les hypothèses suivantes qui correspondent à un scénario tendanciel sans mesures de redressement :

- le déficit primaire structurel resterait à son niveau de 2010 (2,5 %) jusqu'en 2020 ; le déficit primaire effectif (4,5 % du PIB en 2010) se réduirait jusqu'en 2014, grâce à une croissance temporairement supérieure à son potentiel, puis se maintiendrait à son niveau structurel de 2,5 % du PIB ;
- le taux de la croissance potentielle s'élève en moyenne à 1,5 % de 2010 à 2014 puis à 1,8 % de 2015 à 2020 ; le prix du PIB augmente de 1,5 % par an ;
- le taux d'intérêt moyen de la dette augmente de 0,1 point par an, comme dans le programme de stabilité, jusqu'à 2015¹¹² puis reste stable.

Dans ces conditions, la dette publique atteindrait dès 2012 le seuil de 90 % du PIB au-delà duquel, selon certaines études, la croissance du PIB pourrait être diminuée. La dette atteindrait 100 % du PIB en 2016 et dépasserait 110 % du PIB en 2020.

La charge d'intérêts en 2020 approcherait le seuil de 10 % des prélèvements obligatoires au-delà duquel le risque de dégradation des dettes des Etats devient particulièrement important. Elle représenterait alors 4,0 % du PIB, soit plus que les missions enseignement scolaire et recherche et enseignement supérieur réunies.

Ces seuils de 90 % du PIB et 10 % des prélèvements obligatoires sont seulement indicatifs et ont été dépassés par certains pays sans difficultés majeures. Il reste que l'emballement de la dette publique peut inquiéter les investisseurs et les amener à exiger des taux d'intérêt très élevés, intégrant de substantielles primes de risques, qui ne font qu'aggraver les difficultés budgétaires.

¹¹² Ce taux moyen de la dette, qui tient compte des taux sur les emprunts anciens, augmente mécaniquement beaucoup moins vite que les taux de marché. Le programme de stabilité tient compte de la hausse probable des taux de marché.

Une hausse d'un point de l'ensemble des taux d'intérêt entraînerait en effet une augmentation de la charge budgétaire de l'Etat de 2,0 Md€ la première année, de 6,0 Md€ la troisième, de 9 Md€ la cinquième et de 14 Md€¹¹³ la dixième, soit plus que le total des crédits actuels des missions « écologie » et « aide publique au développement ». L'effet de boule de neige de la dette en serait considérablement renforcé.

Il est tout aussi certain que l'emballement de la dette peut inquiéter les ménages et entreprises et entraîner des réflexes de précaution préjudiciables à la croissance.

L'endettement public présente aussi un risque majeur pour la cohésion de la zone euro. La Cour avait déjà noté dans son rapport de 2009 sur les finances publiques que « *les pays les plus rigoureux n'accepteront pas facilement d'aider les autres, alors même que l'explosion des emprunts publics pourrait avoir un impact négatif sur tous les pays* ». La France doit éviter une divergence trop forte entre l'évolution de sa dette publique et celle de ses partenaires, notamment l'Allemagne.

Enfin, la maîtrise de l'endettement est indispensable pour préserver l'indépendance financière de la France. La dette négociable de l'Etat était détenue à hauteur de 67,7 % par des non résidents à fin 2010 et, si la diversification des créanciers de l'Etat peut utilement réduire les risques et contribuer à satisfaire les besoins d'emprunts, l'accumulation des dettes accroît la dépendance de l'Etat vis-à-vis des marchés financiers et réduit ses marges budgétaires.

L'Etat ne peut plus compter sur d'importantes cessions d'actifs financiers pour réduire son endettement. La valorisation boursière des actions cotées et parts d'OPCVM qu'il détient est passée de 181 Md€ fin 2007 à 84 Md€ fin 2010. Cette baisse n'est pas sans lien avec la dégradation de la situation financière des entreprises publiques soulignée dans le premier chapitre¹¹⁴.

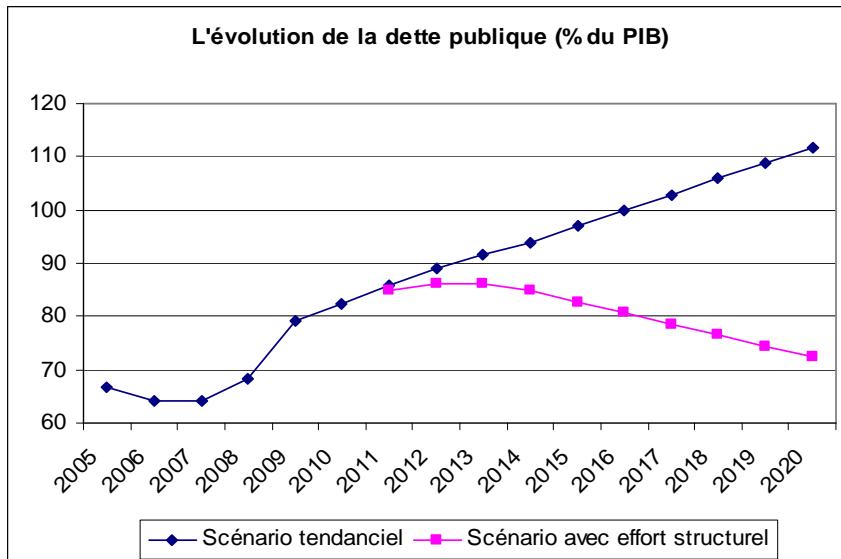
Il est donc impératif de prévenir l'emballement de la dette publique en réduisant le déficit. Un effort structurel de réduction du déficit de 1,0 point de PIB par an pendant cinq ans jusqu'à ce qu'il soit nul, conformément aux recommandations de la Cour, permettrait d'endiguer la progression de la dette à 86 % du PIB en 2013 puis de la réduire jusqu'à 72 % en 2020¹¹⁵.

¹¹³ Sur la base de l'encours de dette à fin 2010.

¹¹⁴ Le périmètre des entreprises retenues dans les comptes combinés diffère toutefois de celui des entreprises cotées dont l'Etat détient des actions.

¹¹⁵ Avec les mêmes hypothèses macroéconomiques que précédemment.

Ce scénario de redressement est proche, jusqu'à 2014, de celui du programme de stabilité, qui repose sur une réduction d'un point de PIB par an du déficit structurel. Pour le réaliser, il faut encore que cette réduction corresponde vraiment à un effort structurel de 1 point de PIB par an et que cet effort soit documenté.



Source : INSEE jusqu'à 2010 puis calcul Cour des comptes avec les hypothèses indiquées dans le texte, notamment : maintien du déficit structurel de 2010 dans le scénario tendanciel ; réduction de celui-ci de 1 point de PIB par an dans le scénario avec effort structurel (proche du programme de stabilité).

B - Les risques pesant sur les comptes sociaux

Une mise en perspective des risques spécifiques aux comptes sociaux et des évolutions possibles de la dette sociale complète cette analyse des risques d'emballlement de la dette de l'ensemble des administrations publiques.

1 - Les retraites

La réforme des retraites comporte notamment des mesures d'âge (recul des seuils de 60 et 65 ans), des mesures de solidarité (travail pénible...), un alignement des dispositions relatives aux fonctionnaires sur celles du régime général et des hausses de prélèvements obligatoires.

La présentation qui en a été faite par le Gouvernement inclut aussi deux composantes qui peuvent difficilement être retenues pour apprécier l'impact de la réforme sur les finances publiques.

La première, intitulée « effort de l'Etat en faveur de ses fonctionnaires » et qui représente 15 Md€ chaque année, correspond de manière purement conventionnelle à l'augmentation de la contribution du budget général au compte d'affectation spéciale des pensions de 2000 à 2010. Cet « effort » n'a aucun rapport avec la réforme de 2010.

La deuxième, qui consiste en un basculement de cotisations versées à l'Unedic vers des cotisations de retraite, est envisageable mais encore hypothétique. Les partenaires sociaux se sont accordés en mars 2011 sur le principe d'une baisse des cotisations de chômage, mais son ampleur est indéterminée et elle est soumise à une double condition relative aux évolutions du solde annuel et de l'endettement de l'Unedic.

Le tableau suivant retrace les évolutions du solde de l'ensemble des régimes de retraite avant et après réforme, sans tenir compte de ces deux mesures, telles que le Gouvernement les a présentées à l'automne 2010. Il apparaît toujours un déficit de 2,6 Md€ à l'horizon de 2020.

Tableau 22 : l'impact de la réforme sur le solde de l'ensemble des régimes de retraites selon le Gouvernement (Md€)

	2012	2014	2016	2018	2020
Solde avant réforme	-20,1	-23,8	-26,0	-28,8	-32,2
Solde après réforme	-10,6	-10,5	-5,2	-2,5	-2,6

Source : rapport pour avis de la commission des Finances du Sénat ; septembre 2010.

Les projections du Gouvernement s'appuyaient sur le scénario économique intermédiaire du conseil d'orientation des retraites (COR) qui était notamment caractérisé par une baisse du taux de chômage jusqu'à 4,5 % en 2024. Ce scénario peut être considéré comme optimiste, notamment au regard de ceux qui ont été retenus par les partenaires sociaux dans le cadre des négociations sur les perspectives de l'AGIRC et de l'ARRCO ou encore de ceux qui ont été présentés en mai 2011 par le Conseil d'analyse stratégique et la direction générale du trésor.

Le COR estimait à 3,8 Md€ le besoin de financement supplémentaire des régimes de retraite en 2020 dans son scénario le plus défavorable (avec notamment un taux de chômage de 7 % à long terme).

Par ailleurs, l'ARRCO et l'AGIRC ont réalisé de nouvelles projections de leurs soldes techniques à la fin de 2010 dont il ressort que, pour un même scénario économique que celui du Gouvernement, le solde des régimes complémentaires pourrait être dégradé de 2,5 Md€ en 2020.

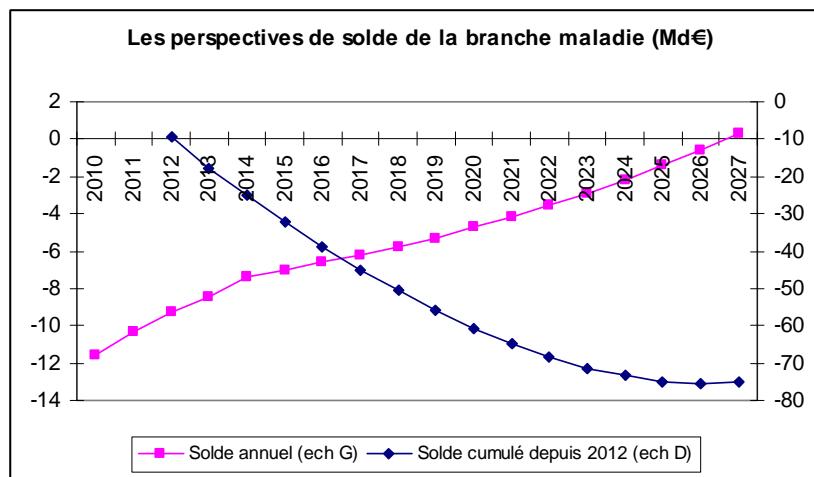
De son côté, l'INSEE a présenté de nouvelles projections démographiques à la fin de 2010 où la population française est un peu plus nombreuse en 2020. L'écart par rapport aux projections antérieures utilisées par le COR étant plus important pour la population de 65 ans et plus que pour la population de 20 à 64 ans, le déficit des régimes de retraite serait aggravé de 3,5 Md€ en 2020¹⁶.

Enfin, le recul de l'âge minimal de départ en retraite pourrait avoir un impact sur des dépenses sociales autres que les retraites : allocations de chômage, revenu de solidarité active, pensions d'invalidité... Seul l'impact sur l'Unedic a pu être estimé et s'élève à 0,4 Md€.

Au total, les risques pesant sur la prévision d'un déficit des régimes de retraite ramené à 2,6 Md€ en 2020 sont de l'ordre de 10 Md€ et le déficit à cette date pourrait donc être supérieur à 12 Md€.

2 - La branche maladie

A l'horizon du programme de stabilité, la branche maladie connaît, selon les plus récentes prévisions du gouvernement¹¹⁷, un déficit de 10,3 Md€ en 2011, dont la reprise par la CADES est prévue en LFSS 2011, puis une chronique de déficits annuels dont le cumul sur 2012-2014 atteindrait 25,1 Md€.



Source : PLFRSS 2011 et calculs Cour des comptes avec une croissance de la masse salariale de 3,5 % par an au-delà de 2014.

¹¹⁶ En revanche, les nouvelles projections de la population active présentées par l'INSEE en mai 2011 ne conduisent pas à remettre en cause les prévisions du Gouvernement.

¹¹⁷ Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011.

Au-delà de cet horizon, à supposer que la croissance annuelle de l'ONDAM soit maintenue à 2,8 %, une progression de la masse salariale égale à sa tendance des 12 dernières années, soit 3,5 % par an, conduirait à une réduction très lente des déficits de la branche. En 2020, le déficit annuel serait encore de 5 Md€ et le déficit cumulé, depuis 2012, de 60 Md€. L'équilibre ne serait atteint qu'en 2027 et le déficit cumulé atteindrait alors 75 Md€.

Une croissance de 4,3 % par an de la masse salariale, associée à une réduction significative du taux de chômage en ligne avec le scénario le plus optimiste étudié par le COR en vue de la réforme des retraites, ne permettrait d'atteindre l'équilibre qu'en 2018. Le déficit cumulé depuis 2012 serait alors de 35 Md€.

3 - La branche famille

A l'horizon du programme de stabilité, la branche famille devrait connaître une stabilité du périmètre de ses dépenses, la montée en charge de la part qui lui incombe dans le financement des majorations de pensions accordées aux parents de trois enfants et plus étant achevée en 2011. En revanche, l'évolution des recettes subirait l'effet de l'affectation en 2011 de ressources peu dynamiques en compensation du transfert de CSG à la CADES. Dans ces conditions, les dernières prévisions de solde établies par le Gouvernement n'affichent pas d'amélioration sensible du déficit qui reviendrait seulement de 2,6 Md€ en 2011 à 2,4 Md€ en 2014.

Au-delà, les perspectives d'évolution des dépenses ont été examinées en septembre 2010 par le Haut conseil de la famille. En les associant à une hypothèse de croissance de la masse salariale de 3,5 % par an, la branche famille serait encore en déficit de 1 Md€ en 2020, avec un déficit cumulé depuis 2012 de 17 Md€ (la reprise par la CADES des déficits cumulés fin 2011 est prévue et financée en LFSS 2011).

4 - Les perspectives de déficits et de dette sociale

La LFSS pour 2011 a organisé la reprise en 2011 des déficits de l'ensemble des branches du régime général et du FSV pour 2009 et 2010 et des déficits pour 2011 des branches maladie et famille, dans la limite de 68 Md€, ainsi que la reprise progressive des déficits de la branche vieillesse et du FSV pour les années 2011 à 2018.

Les transferts des déficits de 2011 à 2018 de la branche vieillesse et du FSV sont toutefois prévus dans la limite globale de 62 Md€ et dans une limite annuelle de 10 Md€. L'amortissement à horizon 2025 des

dettes transférées serait financé par les ressources nouvelles affectées dès 2011 à la CADES.

Selon les prévisions annexées au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le déficit global annuel de la branche vieillesse et du FSV serait compris entre 10,4 et 11,0 Md€ chaque année de 2011 à 2014, donc légèrement supérieur au montant qui pourrait être transféré à la CADES. Celle-ci reprendrait effectivement 40 Mds€ de déficit cumulé de la branche vieillesse fin 2014, mais en laissant plus de 2 Md€ à la charge de l'ACOSS.

Au-delà de 2014, les prévisions de solde de la CNAV et du FSV sont doublement dépendantes de l'évolution du marché du travail à travers, d'une part, la progression de la masse salariale et, d'autre part, l'hypothèse de basculement des cotisations UNEDIC vers la branche vieillesse. En l'absence de basculement, les projections fournies par le Gouvernement à l'occasion du projet de loi portant réforme des retraites montraient que le solde de la CNAV restait, sur 2015-2018, toujours supérieur à son niveau de 2014. En outre, un chômage plus dégradé que dans le scénario retenu par le gouvernement dans le cadre de la réforme des retraites impacterait à plein le FSV.

Un scénario où le déficit additionné de la CNAV et du FSV se maintiendrait à 10 Mds€ jusqu'en 2020 laisserait 40 Mds€ de déficit cumulé dont le transfert à la CADES n'est pas prévu¹¹⁸ (la limite du transfert étant de 62 Md€).

S'agissant de l'assurance maladie, et de la famille, les prévisions de déficit cumulé de 2012 à 2020 (respectivement 60 Md€ et 17 Md€) rendent inévitables de nouveaux transferts de dette.

L'ampleur des nouveaux transferts de dettes qui seraient à envisager (environ 117 Md€ d'ici 2020), au-delà de ceux déjà prévus (130 Md€), est difficilement compatible avec le terme actuel de l'amortissement de la dette déjà transférée (soit 2025). Il nécessitera l'augmentation des recettes de la CADES. Des réformes nouvelles sont donc indispensables pour réduire les déficits sociaux et ralentir l'accumulation des dettes.

¹¹⁸ Soit 2 Md€ fin 2014, puis 18 Md€ sur 2015-2018 (différence entre les 80 Md€ cumulés sur 2011 à 2018 et la limite de 62 Md€) et 20 Md€ sur 2019-2020.

C - Les incertitudes pesant sur les finances locales

1 - Les outils de régulation et de péréquation de l'Etat

La maîtrise des déficits publics comme la recherche de l'équité entre collectivités territoriales conduisent l'Etat, en concertation avec les élus, à mettre en œuvre des instruments de régulation qui sont, dans le domaine budgétaire, les règles d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités et les mécanismes de leur péréquation. Ces politiques ont pour objectifs d'inciter les collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses et de compenser des écarts de richesse et de charges.

a) La régulation

Si les collectivités locales ne sont pas soumises à une norme d'évolution de leurs dépenses ou de leurs soldes, elles participent néanmoins au respect des engagements européens de la France. Ainsi tant la loi de programmation des finances publiques que le programme de stabilité soumis à l'Union Européenne prévoient des objectifs les concernant. En 2010, la cible retenue était de ramener le besoin de financement des APUL (dont les collectivités représentent 88%) à 2 Md€ en 2013 et à 1,7 Md€ en 2014, soit 0,1% du PIB. Cet objectif a donc été respecté dès 2010.

Le programme de stabilité présenté en 2011 prévoit une légère dégradation du solde en 2011 et 2012 (- 0,2 % du PIB), en escomptant un redémarrage de l'investissement local après 2 années de diminution, et l'équilibre en 2014.

Le programme note que la progression modérée des recettes, en lien avec le gel en valeur des dotations versées par l'Etat, entraînera la poursuite de la maîtrise des dépenses observée dès 2010. Cette maîtrise est essentielle au respect de l'objectif de progression de l'ensemble des dépenses publiques, retenu par le programme de stabilité, les dépenses des administrations locales en représentant 21 %.

Les concours de l'Etat, au sens des dotations budgétées par l'Etat et enregistrées comme telles dans la nomenclature comptable des collectivités, s'élèvent à 53,3 Mds€ en 2011.

Ces dotations n'épuisent pas les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales, d'un montant de 97,9 Mds€. Ceux-ci recouvrent aussi la fiscalité transférée pour compenser les compétences décentralisées, le FCTVA, les contreparties d'exonérations et dégrèvements législatifs et divers subventions, auxquels 32,4 Mds€ ont

été exceptionnellement ajoutés en 2010 pour compenser la perte de la taxe professionnelle. Cependant, elles constituent la masse sur laquelle l'Etat peut faire jouer une régulation correspondant aux objectifs de maîtrise des finances publiques et au respect des engagements européens.

Leur encadrement normatif s'est resserré depuis plusieurs années, en mettant fin successivement à des indexations sur les évolutions du PIB ou de l'inflation. En 2009 et 2010, ces concours ont progressé en valeur de 1% et 1,5%. A partir de 2011 et pour 3 ans, la régulation s'accentue par un gel de leur montant en valeur, donc une baisse en volume selon le rythme annuel de l'inflation.

Cette contrainte renforcée, qui concourt aussi à l'objectif de maîtrise du budget de l'Etat, ne pèse que sur un petit tiers des recettes des collectivités locales. Elle est justifiée en prenant pour hypothèse que le niveau d'évolution des ressources est un des facteurs déterminants de la maîtrise des dépenses. Ainsi, toute pression sur une des sources de financement ne peut que réduire les dépenses de fonctionnement, les déficits et les dettes des collectivités. Les évolutions constatées en 2009 et 2010 pourraient suggérer que cette hypothèse est vérifiée, mais le recul manque encore pour conclure en ce sens.

b) La péréquation

Bien que la péréquation ait été un objectif constant et général des concours de l'Etat aux collectivités locales, elle a souvent été marginale car s'inscrivant dans les marges d'accroissement de ces concours tant il était difficile de revenir sur des niveaux de dotations acquis.

La stabilisation des dotations rendra tout renforcement de la péréquation particulièrement ardue dans les prochaines années. Pourtant un effort a incontestablement été entrepris tant la mise en œuvre de plus fortes péréquations est vitale pour tendre, en période de restriction budgétaire, à plus d'équité entre collectivités et au lissage de l'impact de certaines réformes fiscales ou structurelles.

Ce renforcement de la péréquation a concerné les départements pour mieux répartir les variations des recettes qu'ils tirent de la fiscalité indirecte (DMTO), dans un contexte de fragilité et d'inégalité budgétaires de la prise en charge de la dépendance. En effet toute fluctuation importante du rendement de ces droits, assis sur le niveau du marché immobilier et sans corrélation avec l'évolution de cette dépense sociale, a un impact majeur sur leur situation financière.

Le mécanisme de péréquation mis en place en 2010, jugé insuffisant, de cette ressource diversément répartie et volatile a été corrigé

dés 2011 pour lui donner à la fois plus de stabilité face à des variations parfois considérables et une base plus large (augmentation du nombre de départements contributeurs). Un dispositif certes complexe mais plus substantiel a ainsi été mis en place qui devrait permettre de redistribuer quelque 360 à 440 M€ à partir de 26 contributeurs (plus d'une dizaine de départements ont vu leur produit croître de 40 % en 2010). Les départements bénéficiaires pourraient être 70.

D'autres dispositifs de péréquation ont été précisés : d'une part pour accompagner la réforme de la taxe professionnelle et amortir les effets inégalitaires des transferts de produit fiscal entre collectivités, d'autre part pour amorcer une redistribution entre intercommunalités. Ce dernier mécanisme permettra une plus juste prise en compte des ressources par « blocs communaux » en rendant les plus riches d'entre eux contributeurs des plus pauvres, à hauteur de 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements en 2015, la montée en puissance étant progressive à partir de 2012. La loi de finances pour 2011 maintient enfin la progression des dotations de péréquation dans les domaines de la solidarité rurale ou urbaine.

L'approfondissement de la péréquation doit être poursuivi : le contexte de gel des concours de l'Etat rend cet effort plus difficile mais également plus nécessaire pour éviter le risque de dégradation de la situation de certaines collectivités locales.

2 - La recherche d'un nouveau modèle économique

De très nombreux paramètres d'évolution des finances locales sont en cours de profonde mutation, et les décideurs locaux sont ainsi placés dans un contexte plus instable et plus imprévisible. En outre, la complexité de certaines réformes brouille des repères qui demanderont plusieurs années avant d'être à nouveau stabilisés et de pouvoir servir de bases pour les exercices prévisionnels.

a) Les autonomies fiscale et financière en recomposition

Si l'Etat a assuré aux collectivités locales la neutralité de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 grâce à une dotation de compensation relais fondée sur les recettes 2009 (en fait supérieure d'environ 1,6 Md€ au produit qu'aurait rapporté la taxe professionnelle en 2010), le nouveau dispositif fiscal, fondé sur trois nouveaux impôts, se met en place en 2011.

L'Etat garantit en 2011 à chaque collectivité le niveau des ressources atteintes en 2010, ajustant son niveau de compensation selon le

rendement de la nouvelle fiscalité. Pour les années suivantes, cette compensation est figée à ce montant, la fiscalité locale évoluant indépendamment.

Le dispositif retenu est complexe. Les départements perdent la taxe d'habitation au profit des communes et ne conservent que la taxe foncière bâtie alors que les régions perdent toute modulation de leur fiscalité directe locale résiduelle. Le transfert de la taxe d'habitation est un exercice difficile, au vu des abattements consentis et de la neutralité qui doit être respectée lors de ce transfert.

Les évolutions des impôts transférés sont difficiles à prévoir et les paramètres utilisés par chaque collectivité pour établir une stratégie budgétaire sont brouillés. Cette difficulté s'inscrit dans le contexte de la perte d'autonomie fiscale¹¹⁹ des régions et de la réduction de 35 % à 16 % de celle des départements. De surcroit, les recettes des départements deviennent plus volatiles, le poids des DMTO étant renforcé et la sensibilité à la conjoncture de la CVAE étant plus forte que celle de la taxe professionnelle.

Cette perte d'autonomie fiscale ne peut qu'inciter à la prudence dans les engagements d'investissements, tant il est courant de rapprocher le potentiel fiscal d'une collectivité et ses marges d'évolution, de sa faculté d'emprunt afin de juger de sa solvabilité.

Les anticipations de hausse des taux, comme les limitations de l'offre de crédits pouvant résulter de la mise en œuvre des nouveaux ratios bancaires de solvabilité et de liquidité, jouent dans le même sens.

b) Les réformes territoriales et institutionnelles.

Deux axes de refonte organisationnelle sont engagés par la loi du 16 décembre 2010 : d'une part, le rapprochement des niveaux départemental et régional à travers un conseiller territorial au mandat unique siégeant dans les deux collectivités ; d'autre part un renforcement des structures municipales par une plus forte imbrication des communes et de leurs groupements, grâce à l'emboîtement des modes de scrutin, et par la création des métropoles. Les modalités de fusion entre collectivités sont facilitées tandis que le chantier de la rationalisation de la coopération intercommunale est relancé. Or l'impact de ces réformes en termes

¹¹⁹ Part des produits fiscaux autonome, c'est-à-dire modulables et localisables, sur les recettes totales. En revanche, les ratios d'autonomie garantis par la Constitution (part des ressources propres, incorporant la fiscalité d'Etat transférée et non modulables, dans les recettes totales) progressent.

d'organisation et de répartition des compétences et des moyens est loin d'être prévisible.

L'effet de plusieurs autres changements majeurs ne peut pas encore être mesuré : ainsi en est-il de l'encadrement, déjà mis en œuvre, des normes imposées aux collectivités et de la réforme, à venir, de la prise en charge et du financement de la dépendance.

Le modèle sur lequel les prévisions étaient fondées est en cours de transformation profonde. Dans ce contexte incertain, il est probable que la tendance soit à la modération des recettes comme des dépenses, y compris pour privilégier des investissements plus sélectifs.

III - Des finances publiques non soutenables à long terme en l'absence de mesures

La dette publique présente un risque d'emballement à l'horizon de 2020, mais sa soutenabilité doit aussi s'apprécier à plus long terme.

Selon la définition économique de la soutenabilité, la situation des finances publiques est soutenable si, à législation constante, les recettes publiques futures permettent de couvrir les dépenses et de rembourser la dette actuelle à un certain horizon.

L'horizon retenu pour calculer l'indicateur de soutenabilité dit S2 qui est privilégié par la Commission européenne est infini, ce qui présente deux inconvénients : d'une part, la pertinence de prévisions sur un horizon infini, nécessairement conventionnelles au-delà d'une certaine date, est limitée ; d'autre part, pour que les finances publiques soient soutenables à cet horizon, il suffit que la dette soit stabilisée en pourcentage du PIB au niveau qu'elle a déjà atteint, quel qu'il soit. Or, il n'est pas indifférent qu'elle soit stabilisée à 60 ou à 120 % du PIB.

Selon une définition plus satisfaisante, la situation des finances publiques est soutenable si la dette publique reste sous un certain plafond à un horizon déterminé, le choix de ce plafond et de l'horizon de calcul étant conventionnel. La Commission utilise un indicateur, dit S1, pour lequel l'horizon est 2060 et la situation est soutenable si la dette revient à 60 % du PIB à cette date¹²⁰. Les calculs correspondants sont toutefois bien moins détaillés et les programmes de stabilité, notamment celui de la France, retiennent souvent l'indicateur S2. Pour être plus précis et

¹²⁰ Le Gouvernement fédéral américain, dans l'analyse de la soutenabilité qui figure dans son rapport financier annuel, retient la stabilisation de la dette à son niveau actuel, rapporté au PIB, à un horizon de 75 ans.

faciliter les comparaisons entre pays et avec le programme de stabilité français, cet indicateur S2 est retenu ici malgré ses inconvénients.

Cet examen des tendances à très long terme ne vise pas à faire des prévisions, mais à donner des ordres de grandeur des efforts à faire pour restaurer la soutenabilité des finances publiques et à éclairer les choix.

1 - La soutenabilité à long terme mesurée en 2009

Dans le dernier rapport de la Commission sur la soutenabilité des finances publiques (septembre 2009), cet indicateur mesure l'écart entre le solde primaire structurel de 2009 et celui qu'il faudrait, immédiatement et durablement, dégager pour stabiliser la dette au niveau atteint fin 2009 en dépit de la croissance des dépenses liées au vieillissement de la population. Il est décomposé en deux éléments : l'effort structurel nécessaire pour stabiliser la dette en supposant que les dépenses publiques restent constantes en pourcentage du PIB ; l'effort nécessaire pour compenser le surcroît de dépenses publiques dû au vieillissement.

Dans le scénario central de la Commission, l'indicateur S2 s'élève à 5,6 % du PIB pour la France. Il doit être nul pour que les finances publiques soient soutenables et ce taux de 5,6 % du PIB signifie qu'il faudrait, pour stabiliser la dette, améliorer immédiatement et de façon pérenne le solde structurel de 5,6 points de PIB.

Cet effort de 5,6 points comprend 3,8 points pour stabiliser la dette à dépenses inchangées en pourcentage du PIB et 1,8 point pour compenser les effets du vieillissement. L'indicateur S2 et sa décomposition dans quelques pays figurent dans le tableau suivant.

Tableau 23 : indicateur S2 de soutenabilité en 2009 (% du PIB)

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Zone euro
Indicateur S2	5,6	4,2	1,4	11,8	5,8
Ecart actuel au solde stabilisant	3,8	0,9	- 0,1	6,1	2,3
Compensation du vieillissement	1,8	3,3	1,5	5,7	3,5

Source : Commission européenne.

La situation française n'est pas soutenable au regard de cet indicateur. En outre, si celui-ci a quasiment la même valeur dans la zone euro en moyenne et est bien plus dégradé dans le cas de l'Espagne, les situations de l'Allemagne et de l'Italie sont moins mauvaises. Or, la comparaison avec l'Allemagne est particulièrement importante pour la France.

L'absence de soutenabilité de la situation française résulte surtout du déficit primaire structurel de 2009¹²¹, qui la distingue de celle des autres pays de la zone euro où, en moyenne, l'écart au solde primaire structurel permettant de stabiliser la dette est plus faible. Il l'est notamment plus en Allemagne¹²². A l'inverse, il est beaucoup plus élevé en Espagne en 2009, après une très forte dégradation depuis 2007.

En revanche, il est en France moins nécessaire que dans les autres pays de relever le solde primaire structurel pour compenser les effets du vieillissement. Les perspectives démographiques de la France sont en effet nettement moins défavorables que celles de l'Allemagne ou de l'Espagne. Les difficultés budgétaires se situent dans les prochaines années pour la France et plus tard pour l'Allemagne.

Malgré l'ampleur du vieillissement qu'elle va connaître, l'Allemagne a au total un effort moins important à accomplir à l'horizon de 2020.

Comme la Cour l'avait souligné dans son rapport sur les finances publiques de juin 2010, ces observations conduisent à recommander un redressement rapide des finances publiques dont la soutenabilité est mise en danger beaucoup plus par le déficit structurel actuel que par les dépenses futures liées au vieillissement.

2 - L'impact de la réforme des retraites

Le déficit structurel primaire n'a quasiment pas varié entre 2009 et 2010. En revanche, la réforme des retraites de 2010 modifie les perspectives d'évolution des comptes publics liées au vieillissement. Selon l'analyse de cette réforme développée dans le programme de stabilité, son impact sur l'indicateur S2 représente 0,9 point de PIB.

Un tiers proviendrait de l'effet des mesures d'âge sur les prestations ; un autre tiers de l'impact de ces mesures d'âge sur le PIB potentiel et les recettes induites ; le dernier tiers des hausses ciblées de taux d'imposition ou de cotisation. Si ces effets de la réforme sont encore difficiles à mesurer, elle améliore incontestablement les perspectives des finances publiques.

Pour autant, leur situation n'est toujours pas soutenable, surtout à cause de l'ampleur du déficit structurel. En retenant l'impact de la réforme des retraites sur l'indicateur S2 estimé par le Gouvernement, il

¹²¹ Celui de 2010 est quasiment le même.

¹²² En Italie, le solde primaire structurel de 2009 permettait de stabiliser la dette au niveau déjà atteint, soit 116 % du PIB.

est encore de 4,7 % du PIB, ce qui signifie que le déficit structurel doit être réduit d'autant pour atteindre une situation soutenable. Un effort structurel de redressement est certes prévu dans le programme de stabilité, mais les mesures qui le permettraient ne sont pas encore clairement identifiées.

IV - Les déficits publics, menace centrale pour la croissance

En 2007, l'Espagne avait un excédent public de 1,9 % du PIB et une dette de 36 %, tandis que l'Italie connaissait un déficit de 1,5 % du PIB et une dette de 104 %. Les indicateurs de soutenabilité à très long terme mettaient en évidence des difficultés à long terme plus importantes pour l'Espagne, du fait de ses faiblesses démographiques, que pour l'Italie, grâce à la réforme de son régime de retraite. Au total, la situation de l'Espagne paraissait, au vu de ces indicateurs, plus soutenable que celle de l'Italie.

Trois ans plus tard, la dette espagnole avait augmenté de 30 points de PIB avec des primes de risque élevées sur ses taux d'intérêt, alors que celle de l'Italie avait crû de 15 points avec des tensions moins fortes. La situation espagnole était en réalité plus fragile en raison d'une croissance déséquilibrée, ce qui conduit à compléter la mesure de la soutenabilité des finances publiques par une analyse de la soutenabilité de la croissance.

Les indicateurs de soutenabilité des finances publiques reposent sur une hypothèse de croissance potentielle du PIB. Or, la croissance réelle peut être longtemps égale, en tendance, à la croissance potentielle sans être pour autant soutenable si elle est marquée par des déséquilibres, par exemple, entre la demande intérieure et les échanges extérieurs, entre l'épargne et la consommation, entre les coûts salariaux et la productivité du travail ou entre les revenus et les crédits.

Une crise économique peut alors entraîner le PIB bien en-dessous de sa trajectoire potentielle et, même si le taux de croissance retrouve son rythme potentiel après la crise, cette perte de production peut ne jamais être récupérée. Il en est de même des pertes de recettes publiques induites et des dépenses engagées par l'Etat au titre de sa fonction d'assureur en dernier ressort, par exemple pour sauver des entreprises dont la faillite pourrait avoir des effets systémiques. L'aggravation du déficit public qui en résulte est alors de nature structurelle.

La croissance doit être soutenable au sens où elle ne repose pas sur des déséquilibres pouvant entraîner des chocs macro-économiques.

Il n'existe pas d'indicateur synthétique permettant d'apprécier avec certitude cette soutenabilité. Il faut se contenter de tableaux de bord regroupant des données hétérogènes dont le choix n'est pas consensuel. Les travaux menés ces derniers mois permettent néanmoins de privilégier certains indicateurs.

Ce sujet est discuté au sein de l'Union européenne et du G20. Le Conseil de l'Union a adopté, le 15 mars 2011, les principes d'un tableau de bord permettant de mettre en évidence des « déséquilibres macroéconomiques excessifs » qui pourraient donner lieu à l'engagement d'une procédure analogue à celle déjà prévue pour les déficits publics excessifs. La banque centrale européenne a établi son propre tableau de bord. Les agences de notation procèdent aussi à ce type d'analyse.

En France et sur un plan académique, des travaux ont été menés par la « commission Stiglitz, Sen et Fitoussi », le centre d'analyse stratégique (CAS) et le conseil d'analyse économique (CAE), en collaboration avec le conseil d'experts économiques allemand. Les développements qui suivent mettent en évidence la situation de la France au regard de quelques indicateurs souvent retenus¹²³.

A - Les échanges extérieurs

La croissance peut d'abord être fragilisée par le déficit de la balance des transactions courantes. Celui-ci ne peut en effet être financé que par des emprunts ou la cession d'actifs, physiques ou financiers, à des non résidents.

La cession d'actifs, dont le volume est nécessairement limité, peut porter atteinte à l'indépendance nationale. L'endettement n'est pas non plus illimité, la dette extérieure posant un problème de soutenabilité analogue à celui de la dette publique. Si les investisseurs étrangers la trouvent trop élevée au regard de la richesse du pays, ils peuvent exiger de fortes primes de risques qui accroissent les charges d'intérêt et aggravent les difficultés financières. Si la dette extérieure s'emballe, les investisseurs étrangers peuvent finir par arrêter de prêter aux résidents (Etat, entreprises et particuliers).

Dans un pays disposant de sa propre monnaie, ce processus peut déboucher sur une crise de changes et une dévaluation qui peut restaurer l'équilibre extérieur, au prix d'une perte de pouvoir d'achat des résidents.

¹²³ Tous les risques pouvant affecter la croissance ne sont pas recensés. En particulier, la vulnérabilité d'une économie à un choc sur les prix de l'énergie ou à des ruptures d'approvisionnement n'est pas examinée.

Dans une zone monétaire comme la zone euro, les excédents courants de certains pays compensent en partie les déficits des autres et facilitent leur financement. L'endettement externe n'en présente pas moins des limites au-delà desquelles les investisseurs des pays excédentaires finissent par ne plus financer les pays déficitaires, ou ne l'acceptent qu'à des conditions très strictes.

Les engagements extérieurs de la France¹²⁴, nets de ses actifs à l'étranger¹²⁵, représentaient 13 % du PIB fin 2009, contre 6 % fin 2000. Dans le même temps, les actifs nets de l'Allemagne sont passés de 3 à 37 % du PIB. Ces évolutions découlent de la dégradation du solde des transactions courantes en France, qui est passé d'un excédent de 1,5 % du PIB en 2000 à un déficit de 1,5 % en 2009, alors qu'il est passé en Allemagne d'un déficit de 1,8 % du PIB en 2000 à un excédent de 5,0 % en 2009.

Le rapport de la Cour sur la comparaison des prélèvements obligatoires en France et en Allemagne a souligné la dégradation des performances commerciales de la France par rapport à l'Allemagne et en a précisé les causes. La hausse relative d'environ 10 % de ses coûts salariaux unitaires en est un facteur important.

La dégradation des échanges commerciaux de la France est aussi à mettre en relation avec sa relative désindustrialisation par rapport à ses concurrents. De 2000 à 2010, la production industrielle de la France a diminué en volume de 0,8 % par an alors qu'elle a augmenté de 1,1 % par an en Allemagne. Dans l'ensemble de la zone euro, elle a baissé de 0,3 %.

Les engagements extérieurs nets de l'ensemble de la zone euro sont passés de 7 % du PIB en 2000 à 16 % en 2009. Les positions de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie ont enregistré une dégradation de même ampleur et sont restées proches de la moyenne de la zone. En revanche, les engagements extérieurs nets de l'Espagne ont augmenté de 67 points de PIB pour atteindre 92 % du PIB tandis que ceux de la Suède diminuaient de 32 points pour approcher l'équilibre.

Si les engagements extérieurs nets de la France restent limités et proches de la moyenne de la zone euro, l'analyse des risques ne peut négliger la dégradation de la position de la France au cours de ces dernières années et sa divergence avec celle de l'Allemagne.

¹²⁴ Investissements directs étrangers en France, titres français détenus par des étrangers et autres dettes envers des non résidents.

¹²⁵ Investissements directs à l'étranger, titres étrangers et autres créances sur des non résidents ; source Eurostat.

Tableau 24 : les engagements extérieurs, nets des actifs, en % du PIB

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Zone euro	Royaume-Uni	Suède
2000	6	- 3	13	25	7	10	32
2009	13	- 37	19	92	16	20	0

Source : Eurostat

B - Le financement de l'économie

Les engagements extérieurs résultent de la consolidation des engagements des divers secteurs de l'économie nationale (administrations publiques, sociétés non financières, institutions financières et ménages pour l'essentiel). La dégradation de la position extérieure de la France signifie que l'augmentation de la dette publique n'est pas compensée par une augmentation de la richesse des agents privés.

Cet indicateur synthétique de la contrainte extérieure qui pèse sur l'économie ne suffit cependant pas pour apprécier les déséquilibres économiques et les risques de crise.

En effet, même si la position nette extérieure d'un pays est proche de l'équilibre, l'endettement d'un secteur particulier peut être insoutenable. C'est pourquoi la dette brute des administrations publiques appelle une attention toute particulière. L'endettement des sociétés, financières ou non, et des ménages peut aussi présenter des risques.

Le rapport conjoint du CAE et du conseil des « cinq sages » allemands met l'accent sur le ratio du crédit privé au PIB en notant que son niveau et son évolution peuvent différer d'un pays à l'autre sans qu'on puisse en inférer des risques particuliers de crise financière. Il conseille plutôt, pour anticiper ces crises, de suivre l'écart de ce ratio par rapport à sa trajectoire tendancielle. L'indicateur proposé met en évidence, en 2008, un risque élevé en Espagne, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, plus faible en Allemagne, en France et en Italie.

Le CAS insiste sur la dette des ménages rapportée au PIB, qui est relativement faible en France (53 % du PIB en 2009 contre 63 % en Allemagne, 86 % en Espagne, 100 % au Royaume-Uni, 121 % aux Etats-Unis et seulement 42 % en Italie).

Les crises financières peuvent aussi avoir pour origine des bulles spéculatives des prix de l'immobilier et des actifs financiers. Celles-ci se manifestent par une divergence entre les évolutions de ces prix et celles des revenus de ces actifs, qu'il convient donc de suivre attentivement,

même s'il n'existe pas de seuil au-delà duquel une chute brutale des prix, permettant de corriger cette divergence, est inévitable.

Ces indicateurs ne sont pas défavorables à la France, mais ils doivent être actualisés pour prendre en compte la situation après la crise. Une vision prospective est aussi nécessaire et elle pourrait mettre en avant des difficultés particulièrement importantes en France pour financer des investissements risqués de long terme en raison de l'application aux banques et aux assurances de nouveaux ratios de solvabilité et de liquidité.

C - L'investissement

Les estimations de la croissance potentielle prennent généralement pour hypothèse que, à moyen terme, les capacités de production suivent la croissance du PIB sans la limiter. La croissance potentielle dépend surtout de la croissance de la population active et des gains de productivité.

En réalité, l'investissement peut être insuffisant et freiner durablement la croissance potentielle. Le rapport conjoint du CAE et des « cinq sages » propose donc l'investissement privé, rapporté au PIB et net des amortissements, comme indicateur de soutenabilité.

Au cours de la précédente décennie, il a été proche de la moyenne européenne en France (environ 7 % du PIB) et inférieur en Allemagne (environ 5 %). Cette dernière a en fait beaucoup investi à l'étranger, notamment en Europe de l'Est pour y sous-traiter une part de sa production et gagner en compétitivité, mais certains économistes considèrent que l'investissement sur le territoire allemand a été insuffisant et que cette situation peut limiter la croissance future.

Rapportée au PIB, la formation brute de capital fixe (publique et privée) a été, au cours de la dernière décennie, proche de la moyenne de l'Union européenne en France, en Italie et aux Etats-Unis, inférieure en Allemagne et au Royaume-Uni et supérieure en Espagne. Le résultat de ce dernier pays doit toutefois être relativisé car il s'agit dans une large mesure d'investissements dans le bâtiment.

La dimension immatérielle de l'investissement est par ailleurs essentielle, l'innovation étant un des principaux atouts dans la compétition internationale. Le rapport du CAE et des « cinq sages » met ainsi l'accent sur les dépenses de recherche et développement rapportées au PIB. Malgré ses défauts (il mesure les moyens et non les résultats de la recherche), cet indicateur est en effet souvent retenu. La France est, à cet égard, dans une position proche de la moyenne européenne, comme le Royaume-Uni, alors que l'Allemagne et les Etats-Unis sont mieux placés

contrairement à l'Italie et à l'Espagne. La France se distingue par des dépenses privées de recherche et développement plus faibles que la moyenne européenne.

D - Les inégalités sociales

La cohésion sociale est nécessaire pour que la croissance soit soutenable et des inégalités trop importantes peuvent la remettre en cause. Il existe de nombreux indicateurs des inégalités parmi lesquels le coefficient de Gini a pour avantage d'être synthétique et de permettre des comparaisons internationales. Il mesure, sur une échelle de 0 à 100, l'écart de la distribution des revenus par rapport à une distribution égalitaire.

En 2009, le coefficient de Gini de la France (30), portant sur la répartition des revenus après impôts et transferts sociaux en espèces¹²⁶, est égal aux coefficients moyens de l'Union européenne et de la zone euro.

Il est proche de celui de l'Allemagne (29), alors qu'il était supérieur de 4 points dix ans auparavant. Il est inférieur à ceux de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (32 pour chacun d'eux), mais supérieur à celui de la Suède (25).

Une attention particulière est souvent accordée au bas de la distribution des revenus avec le taux de pauvreté monétaire relative qui mesure la part de la population dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian. Ce taux était de 13 % en France en 2009, comme en Suède, au-dessous des moyennes de l'Union européenne et de la zone euro (16 %) et des taux de l'Allemagne (16 %), de l'Espagne (20 %), de l'Italie (18 %) et du Royaume-Uni (17 %).

¹²⁶ Les transferts en nature ne sont pas pris en compte dans les comparaisons internationales, mais l'INSEE a montré que les dépenses de santé et d'éducation contribuent autant que les impôts et prestations sociales en espèces à la réduction des inégalités en France.

CONCLUSION

Pour les années 2012 à 2014, la trajectoire d'évolution du déficit public prévue dans le programme de stabilité repose sur un cumul d'hypothèses de croissance du PIB et d'élasticité des recettes qui peut être considéré comme trop favorable. Une très faible progression des dépenses publiques est prévue, mais les mesures annoncées sont insuffisantes pour dégager les économies nécessaires.

Dans les autres pays européens, les programmes de redressement des comptes publics examinés dans ce rapport prévoient surtout de réduire les dépenses, y compris les dépenses sociales, grâce à des mesures plus importantes et mieux documentées qu'en France.

Si le déficit structurel n'était pas réduit, la dette publique pourrait atteindre 90 % du PIB en 2012 et 100 % en 2016. Elle représenterait 110 % du PIB et les charges d'intérêt presque 10 % des prélèvements obligatoires en 2020, ce qui remettrait en cause les perspectives de croissance et les marges d'action de la politique économique. En revanche, un effort annuel de réduction du déficit structurel d'un point de PIB pendant cinq ans, qui est très proche de l'objectif retenu dans le programme de stabilité pendant quatre ans, permettrait de ramener l'endettement à 72 % du PIB en 2020.

A cet horizon, une croissance de l'ONDAM maintenue à 2,8 % par an conduirait à un déficit annuel de 5 Md€ et à un déficit cumulé depuis 2012 de 60 Md€. Malgré leur réforme, les régimes de retraite enregistreraient encore un déficit de plusieurs milliards d'euros. La dette sociale pourrait être accrue de presque 120 Md€ en 2020, au-delà de ce qu'il est déjà prévu de transférer à la CADES. De nouveaux transferts de dettes, accompagnés de ressources supplémentaires, sont inévitables avant cette date.

L'évolution des comptes des collectivités territoriales au cours des prochaines années est surtout marquée par de nombreuses incertitudes. L'efficacité des outils de régulation de leurs dépenses par l'Etat reste à démontrer et trouvera rapidement ses limites si la péréquation entre les collectivités n'est pas renforcée. Les effets des réformes récentes de leur organisation et de leurs ressources sur leurs décisions financières restent à évaluer précisément.

A l'horizon de 2060, la France bénéficierait d'évolutions démographiques moins défavorables que les autres pays européens, mais la situation de ses finances publiques n'est pas pour autant soutenable, à cause de son déficit structurel actuel. Malgré son désavantage démographique, la situation de l'Allemagne est meilleure, du fait de son déficit actuel.

Les indicateurs de soutenabilité de la croissance sont enfin moins défavorables à la France que les indicateurs de finances publiques, sous réserve de la dégradation préoccupante de sa position extérieure, due à ses pertes de compétitivité. Le caractère non soutenable de la situation des finances publiques est le principal handicap de la France et le redressement de celles-ci constitue en conséquence la principale priorité pour les années à venir.

La situation des finances publiques présente des risques tant en 2012 qu'en 2014, horizon du programme de stabilité, ou à plus long terme (2020 ou 2060). L'effort structurel de réduction du déficit doit être réalisé rapidement et continûment pour que cette situation s'améliore à ces horizons.

Chapitre V

Le pilotage des finances publiques

L'ampleur du déficit et les risques à moyen et long terme sont tels que la trajectoire des finances publiques ne pourra être redressée que si des outils de pilotage adéquats sont mis en place et si des mesures structurelles de redressement sont mises en œuvre. L'efficacité du pilotage est examinée dans ce chapitre et le suivant expose la problématique du redressement.

Comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises dans ses précédents rapports, la programmation pluriannuelle des finances publiques, à condition qu'elle soit précise et suffisamment contraignante, en constitue le principal instrument de pilotage. Le bilan de cette programmation sur les dernières années doit d'abord être dressé pour permettre son amélioration.

Les programmes de stabilité, outils de programmation qui existent depuis longtemps, ne sont pas toujours assez précis et n'ont pas de portée juridique en droit français. Cette limite existe dans d'autres pays et les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont adopté le 11 mars 2011 un « pacte pour l'euro » où ils soulignent l'importance de la programmation et des règles budgétaires nationales.

Ils se sont engagés à traduire dans leur législation nationale les règles budgétaires de l'Union européenne figurant dans le pacte de stabilité et de croissance, à charge pour eux de choisir l'instrument juridique adéquat, à condition qu'il soit suffisamment contraignant et durable. La formulation précise de la règle doit garantir la discipline budgétaire, tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs, afin d'être

compatible avec les dispositions européennes et contribuer à leur réalisation.

La France avait adopté le 9 février 2009 une première loi de programmation des finances publiques qui portait sur les années 2009 à 2012 et qui dans son principe constituait une innovation positive. Son bilan sur les années 2009 et 2010 met en évidence les insuffisances de cet outil, tel qu'il avait été conçu en 2009.

Elle a été remplacée par la loi de programmation du 29 décembre 2010 qui s'applique aux années 2011 à 2014 et corrige certaines de ses faiblesses. D'autres difficultés pourraient être atténuées si le projet de loi constitutionnelle en cours d'examen au Parlement était adopté. Quelle que soit l'issue de ce projet, la programmation des finances publiques continue toutefois à soulever des questions auxquelles des réponses devront être apportées.

I - Un bilan pour 2009 et 2010 en demi-teinte de la première loi de programmation

Dresser le bilan de la première loi de programmation pour 2009 et 2010 permet d'en tirer des enseignements pour les suivantes. Elle incluait un budget triennal de l'Etat (2009 à 2011) et des dispositions relatives aux autres administrations et à l'ensemble des administrations publiques.

L'article 13 de la loi prévoyait que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation budgétaire, un bilan de sa mise en œuvre.

Des informations peuvent être trouvées dans divers documents budgétaires, mais le gouvernement n'a pas présenté de bilan synthétique à l'occasion du débat d'orientation de juillet 2010. Celui-ci a été centré sur la nouvelle programmation, ce qui n'excluait pas de faire le bilan de la précédente sur la première année de sa mise en œuvre. Le non respect de la loi au regard même de son exécution, à raison de l'absence de bilan, ne participe pas au renforcement souhaité de sa crédibilité et de son caractère contraignant et durable.

La Cour a déjà formulé de nombreuses observations sur la mise en œuvre de la première loi de programmation, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010 et dans ses rapports publics annuels de 2010 et 2011. Elles sont rappelées et complétées, en particulier par une analyse de la mise en œuvre du budget triennal 2009-2011 de l'Etat.

A - Les dispositifs autres que le budget triennal

La loi de programmation du 9 février 2009 n'avait pas anticipé les pertes de recettes induites par la crise, alors largement engagée. Le déficit et l'endettement publics se sont en conséquence beaucoup plus accrus qu'elle ne le prévoyait. La crise n'explique cependant qu'en partie cette déviation par rapport à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation. Des mesures structurelles non prévues par cette loi, comme la baisse de la TVA sur la restauration ou la suppression de la taxe professionnelle, ont aussi contribué à aggraver le déficit public.

1 - Les recettes publiques

La loi de programmation comportait des règles visant à préserver les recettes publiques, qui n'ont pas été respectées.

Les recettes fiscales nettes de l'Etat s'étant trouvées inférieures aux seuils plafonds fixés dans cette loi, pour chacune des années 2009 à 2012, les mesures nouvelles de baisse des impôts auraient dû être compensées par des hausses de montant au moins égal (article 10). Or, la baisse de la TVA sur la restauration et le transfert d'impôts d'Etat aux collectivités territoriales dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle n'ont pas été compensés.

Les créations et extensions de dépenses fiscales devaient aussi être gagées par des suppressions et diminutions, pour un même montant global et pour chacune des années 2009 à 2012 (article 11). Or, les mesures prises depuis le dépôt du projet de loi de programmation ont contribué à augmenter les dépenses fiscales de 1,9 Md€ en 2010.

Le ministère chargé du budget a donné des articles 10 et 11 de la loi une interprétation souple selon laquelle il était possible d'attendre la fin de la période de programmation pour compenser les mesures de baisse des recettes ou de hausse du coût des niches.

Enfin, les informations publiées par le Gouvernement sur les dépenses fiscales et les niches sociales, en application de l'article 12, sont insuffisantes. La liste des dispositifs retenus est incohérente ; malgré des progrès, le chiffrage de leur coût n'est pas assez fiable et ces informations ne permettent pas de vérifier l'application de la règle de gage.

2 - Les dépenses publiques

L'article 4 de la loi de programmation limitait à 1,1 % en volume, en moyenne annuelle sur la période 2009-2012, la croissance des

dépenses de l'ensemble constitué par l'Etat, les ODAC et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Le périmètre ainsi pris en compte répondait au souci du législateur de ne retenir que les administrations publiques dont l'Etat maîtrise les dépenses.

Cependant, seule la comptabilité nationale pourrait actuellement permettre de consolider les comptes de ces trois catégories d'organismes et d'en estimer la dépense globale. Or, ce périmètre ne correspond à aucun secteur de la nomenclature des comptes nationaux et sa dépense consolidée n'a jamais été calculée par l'INSEE. Le respect de cette disposition de la loi de programmation est donc invérifiable en pratique.

Le rapport annexé à la loi et approuvé à l'article 5 n'évoquait pas cet ensemble mais portait, comme c'est aussi le cas de la loi de programmation actuelle, sur la dépense totale des administrations publiques¹²⁷, avec un objectif de croissance de 1,0 % en volume en moyenne annuelle.

Hors effets de la crise, sa croissance en volume a été de 2,7 % en 2009¹²⁸ et de 0,6 % en 2010. L'objectif a donc été largement dépassé en 2009, sans que cela soit compensé par le ralentissement de 2010. Cet objectif était certes exprimé en moyenne annuelle sur 2009-2012, mais un tel dépassement sur les deux premières années aurait imposé un ralentissement très important au cours des deux dernières.

Cet objectif global de croissance des dépenses publiques était complété par deux sous-objectifs concernant les dépenses d'assurance maladie et celles de l'Etat, soit moins de la moitié du total.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie devait augmenter chaque année de 3,3 % (article 8). Il a été dépassé en 2009, la croissance de ces dépenses s'étant établie à 3,5 %. Bien que la loi de programmation ne l'ait pas imposé, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a compensé ce dépassement en fixant l'ONDAM à 3,0 %. La croissance effective des dépenses a été de 2,7 %.

B - Le budget triennal 2009-2011

Le budget triennal de l'Etat est au cœur de la loi de programmation car il détermine non seulement la croissance globale de ses dépenses mais aussi des plafonds par mission pour chaque année. Cette programmation par mission sur trois ans est essentielle pour à la fois documenter les

¹²⁷ Donc y compris, les APUL, l'Unédic ou les régimes complémentaires.

¹²⁸ Le rapport sur les finances publiques de 2010 retenait 2,4 %, mais l'INSEE a revu à la hausse la croissance des dépenses publiques en 2009.

efforts de maîtrise des dépenses et donner une visibilité suffisante aux responsables de programmes. Elle constitue désormais un acquis très important pour la gestion budgétaire.

1 - La croissance globale des dépenses

La croissance en volume des dépenses de l'Etat, sur le périmètre de la norme budgétaire¹²⁹ et hors mesures de relance, devait être de 0,1 % en 2009 et nulle en 2010. Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2009 respectaient cet objectif, mais la croissance des dépenses en exécution a été de 0,3 %, soit plus que l'objectif¹³⁰.

Les crédits votés pour 2010, dans le champ de la norme étaient en hausse de 1,2 % en valeur par rapport à 2009¹³¹ ce qui correspondait à l'inflation prévue en septembre 2009 pour 2010. Le budget triennal avait pourtant été construit sur la base d'une inflation et d'une hausse des crédits en valeur de 1,75 %, en spécifiant qu'aucun ajustement ne serait opéré en cas d'inflation plus faible. Cette règle a été modifiée dans un sens favorable à la maîtrise des dépenses.

2 - La répartition des dépenses par missions

a) *Les difficultés pour établir un bilan*

Le budget triennal comportait, pour chaque année, une répartition par mission des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, avec et sans les contributions au paiement des pensions. La comparaison des annuités du budget triennal, d'une part, et des crédits votés en LFI et consommés en exécution, d'autre part, est un élément essentiel du bilan de la loi de programmation.

Cette comparaison est toutefois impossible à dresser à partir des seuls documents budgétaires. Il faut en effet soustraire les contributions au CAS pensions¹³², déduire les dépenses sur fonds de concours en exécution, retirer les dépenses comptabilisées au titre des investissements d'avenir et surtout neutraliser les impacts des changements de périmètre

¹²⁹ Budget général, prélèvements sur recettes et affectations de recettes.

¹³⁰ Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de 2009, la Cour a montré que le dépassement était encore plus important.

¹³¹ Hors investissements d'avenir, mesures de relance et compensation relais en faveur des collectivités territoriales (cf. chapitre II).

¹³² Les discussions entre la direction du budget et les responsables de programme, dans le cadre de la procédure de préparation du budget, portant surtout sur les crédits de paiement hors contributions au paiement des pensions, ceux-ci ont été retenus pour faire cette comparaison.

du budget général et des transferts de crédits entre missions en cours de gestion. Or, ces derniers ont été très importants du fait des mesures de relance.

Plus généralement, en raison des mesures de périmètre et des transferts internes ainsi que des opérations exceptionnelles, il est impossible de suivre l'évolution des dépenses budgétaires, par mission et même globalement, sur plusieurs années. Il serait souhaitable que le ministère chargé du budget publie des séries longues de dépenses budgétaires à champ constant.

La Cour a néanmoins mené cet exercice de comparaison des annuités du budget triennal par mission, en crédits de paiement, avec l'exécution de 2009, la LFI et l'exécution de 2010 ainsi que la LFI de 2011. L'annuité 2009 du budget triennal correspondant exactement, par construction, à la LFI 2009, le rapprochement avec celle-ci n'a pas d'intérêt. La comparaison avec la LFI 2011 est présentée plus loin.

b) Le bilan pour 2009 et 2010

En 2009, l'économie constatée en cours d'exercice sur les charges d'intérêts a conduit à redéployer des crédits sur d'autres missions. Les dépenses, en exécution, ont ainsi été supérieures de 5 % ou plus aux crédits inscrits dans le budget triennal pour 7 missions sur les 29, hors charges financières et provisions, du budget général : agriculture (21 %), économie (7 %) immigration (12 %), médias (16 %), outre-mer (29 %), santé (70 %), travail et emploi (7 %). A l'inverse, les dépenses de la mission administration générale et territoriale ont été inférieures de 6 % aux crédits prévus.

Les principales causes de ces écarts sont : l'apurement des dettes envers la sécurité sociale pour les missions agriculture, santé, travail et emploi ; des soutiens exceptionnels à l'agriculture ; la prise en charge par l'Etat du coût de la grippe H1N1 (santé) ; une sous-estimation des besoins au titre des contrats d'apprentissage (travail et emploi) et des demandes d'asile (immigration) ; la loi de mai 2009 sur le développement économique outre-mer ; les décisions prises en janvier 2009 à la suite des états généraux de la presse écrite (médias).

La LFI pour 2010 a redéployé des crédits de la mission engagements financiers de l'Etat vers d'autres missions, parmi lesquelles 11 ont vu leurs crédits augmenter d'au moins 5 % par rapport au budget triennal : agriculture (16 %), culture (5 %), immigration (7 %), médias (14 %), outre-mer (5 %), régimes sociaux et de retraite (5 %), sécurité civile (8 %), solidarité (6 %), sport et jeunesse (14 %), travail et emploi (6 %), ville et logement (6 %).

Le rapport annexé à la loi de programmation prévoyait une « réserve de budgétisation » de 0,6 Md€ pour faire face à des besoins exceptionnels d’abondement des crédits. Les augmentations de crédits ont représenté un montant global bien plus important (plus de 3 Md€).

Les principales causes de ces écarts sont : les décisions prises par le Gouvernement après le bilan de santé de la politique agricole commune et à la suite des tempêtes de 2009 (agriculture), les conséquences des états généraux de la presse écrite (médias), l’augmentation du nombre de bénéficiaires de certaines prestations sociales (solidarité) et des aides au logement (ville et logement), la hausse du coût de certains dispositifs de la politique de l’emploi (travail et emploi), une hausse non prévue des demandes d’asile et des délais de traitement des dossiers (immigration), la création d’un fond d’expérimentation pour la jeunesse et d’un service civique (sport et jeunesse).

En exécution, les dépenses de 10 missions ont été supérieures d’au moins 5 % aux crédits du budget triennal en 2010 : action extérieure de l’Etat (6 %), agriculture (27 %), culture (5 %), immigration (28 %), médias (15 %), relations avec les collectivités territoriales (8 %), sécurité civile (5 %), solidarité (8 %), travail et emploi (19 %), ville et logement (9 %). A l’inverse, les dépenses des missions direction de l’action du Gouvernement et politique des territoires ont été inférieures de respectivement 9 % et 17 % aux crédits prévus, mais les crédits concernés sont faibles (moins de 500 M€).

Les causes sont généralement les mêmes que pour l’écart entre les crédits en LFI et le budget triennal, avec parfois une amplification de leurs effets en exécution (augmentation du coût de certaines prestations sociales, des demandes d’asile ou des dispositifs de la politique de l’emploi...). D’autres facteurs s’y sont ajoutés comme le non remboursement d’aides agricoles par l’Union européenne.

Au total, les dépenses de 7 missions en 2009 et 10 en 2010 ont été supérieures d’au moins 5 % au montant inscrit dans le budget triennal. Ces dépassements ont parfois pour origine la crise (hausse non prévue de prestations sociales ou de dispositifs de la politique de l’emploi), mais ils résultent aussi de décisions indépendantes de la crise et d’erreurs de prévision. Pour chacune des trois comparaisons effectuées, 4 missions enregistrent un écart supérieur à 5 % dont l’analyse illustre ces facteurs.

Le dépassement systématique des montants du budget triennal pour la mission agriculture, notamment en exécution, illustre une sous-budgétisation récurrente des crédits nécessaires, notamment pour faire face à des événements exceptionnels (tempête, sécheresse...). Chaque

année, de tels événements surviennent et donnent lieu à des dépenses nouvelles.

Le dépassement des crédits de la mission immigration, asile et intégration traduit une prévision erronée des flux de demandeurs d'asile et des délais administratifs de traitement de leurs dossiers.

Le dépassement des crédits de la mission médias est la conséquence de décisions prises en janvier 2009, avant que la loi de programmation soit votée, mais sans que celle-ci les prenne en compte.

Le dépassement des crédits de la mission travail et emploi tient pour partie aux effets de la crise sur le chômage, mais aussi à une sous-budgétisation en loi de finances initiale¹³³.

Des redéploiements de crédits pour faire face à des circonstances imprévisibles sont inévitables. Cependant, leur fréquence (près d'un tiers des missions pour chaque comparaison), leur ampleur et leur récurrence pour certaines missions constituent le signe d'une budgétisation insuffisamment rigoureuse, qui résulte d'erreurs de prévision mais aussi d'une sous-estimation des réformes nécessaires pour maintenir les dépenses sous ces plafonds.

Il s'agissait certes d'un premier exercice de budgétisation pluriannuelle et un processus d'apprentissage est difficilement évitable. Il faut cependant en tirer les enseignements, notamment en documentant beaucoup plus précisément les économies permettant de respecter les plafonds de dépenses dans le rapport annexé à la loi de programmation.

3 - Le budget triennal de l'Etat et l'année 2011

Le total des crédits de paiement, hors contribution au CAS pensions, affectés aux missions du budget général en 2011 dans le nouveau budget triennal (2011-2013) et dans la LFI est égal, à 0,1 % près, au montant inscrit dans le budget triennal 2009-2011, si on corrige la présentation de la LFI pour tenir compte des changements de périmètre intervenus depuis le vote du premier budget triennal.

Le rapport annexé à la loi de programmation de 2009 précisait que la répartition de ces crédits par mission pour 2011 pouvait faire l'objet d'ajustements dans le cadre d'un nouveau budget triennal et dans le respect du plafond global. Pour respecter l'esprit d'une programmation pluriannuelle, ces ajustements doivent néanmoins rester limités.

¹³³ Cf. le rapport de la Cour des comptes au Parlement en vue de la loi de finances rectificatives sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative en 2010.

Or, les crédits affectés aux charges d'intérêt (mission engagements financiers de l'Etat) ont été réduits de 2,3 Md€ par rapport au budget triennal 2009-2011, ce qui a permis d'augmenter fortement ceux de plusieurs autres missions.

Les crédits de 10 missions, sur les 29 hors provisions et engagements financiers, ont été majorés d'au moins 5 % par rapport au budget triennal 2009-2011, dont 4 l'ont été de plus de 10 %¹³⁴, et ceux de la mission politique des territoires ont été diminués de 10 %.

C - Une dérive des dépenses publiques reprise en base dans la deuxième loi de programmation

La loi de programmation de 2010 plafonne, pour chacune des années 2011 à 2014, l'augmentation des dépenses des administrations publiques à partir du niveau atteint en 2010. Or, après déduction du coût des mesures de relance et des indemnités de chômage liées à la crise, ce niveau est supérieur de 14 Md€ au montant qui aurait résulté d'une progression de 1,0 % en volume, à partir de 2008, conforme à la loi de programmation de 2009¹³⁵.

En raison des transferts de compétences entre les sous-secteurs des administrations publiques, il est difficile de préciser lesquels ont vu leurs dépenses augmenter plus fortement que prévu dans la loi de programmation de 2009.

La programmation 2011-2014 n'a donc pas corrigé la dérive des dépenses enregistrée en 2009 et 2010¹³⁶ au regard de la programmation 2009-2012. Elle l'a intégrée en base en prenant le niveau de dépenses de 2010 comme référence pour apprécier la croissance des dépenses sur la période 2011-2014. Le nouvel objectif de dépenses pour 2012 est ainsi nettement supérieur à celui qui aurait résulté de la loi de programmation 2009-2012.

De même, les crédits d'une dizaine de missions ont été accrus, comme on l'a vu, de plus de 5 % dans le deuxième budget triennal, par rapport au premier, qui reprend en base ces majorations.

¹³⁴ Agriculture, médias, travail et emploi, sport et jeunesse.

¹³⁵ Cette croissance en volume, hors éléments conjoncturels, a été de 2,7 % en 2009 et 0,6 % en 2010, soit 3,3 % au total pour un objectif de 2,0 %.

¹³⁶ Cette dérive a eu lieu en 2009 avec une croissance des dépenses de 2,7 % en volume, hors effets de la crise. Elle tient pour partie à une inflation beaucoup plus faible que prévu.

II - Les apports et les insuffisances des nouvelles lois de programmation

Une nouvelle loi de programmation, pour les années 2011 à 2014, a été adoptée le 28 décembre 2010. Elle corrige certaines faiblesses de la première mais ce processus d'apprentissage ne doit pas être considéré comme terminé. Même si elle est renforcée par la réforme constitutionnelle en cours d'examen, la programmation des finances publiques présente encore des difficultés.

A - La loi de programmation pour 2011-2014

1 - Les prélèvements obligatoires

La loi de programmation 2011-2014 comporte une règle générale concernant l'ensemble des prélèvements obligatoires et une règle spécifique aux dépenses fiscales et niches sociales.

La règle générale prescrit que les mesures nouvelles votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire¹³⁷ à partir du 1^{er} juillet 2010 devront accroître les prélèvements d'au moins 11 Md€ en 2011 puis de 3 Md€ supplémentaires chacune des années 2012 à 2014.

Elle garantit chaque année un impact minimal des mesures nouvelles sur le solde des administrations publiques, donc un effort minimal de redressement des comptes par les prélèvements obligatoires.

La règle spécifique aux niches fiscales et sociales précise que leur coût total ne doit pas augmenter en valeur à périmètre constant. Cette norme implique de prendre, avant l'exercice concerné, des mesures de baisse de ce coût d'un montant suffisant pour compenser son évolution spontanée à législation constante. La Cour estime cependant qu'il est aussi nécessaire de réduire fortement ce coût, et suggère que soit fixé, dans une prochaine loi de programmation, un objectif de rendement minimal des mesures de réduction du coût des niches¹³⁸.

¹³⁷ Ce qui écarte de son champ, par exemple, les hausses des taux des impôts locaux.

¹³⁸ Cf. chapitre du rapport public annuel de 2011 sur « les dépenses fiscales ; un enjeu budgétaire majeur » et, infra, chapitre VI.

2 - Les dépenses

La nouvelle loi de programmation retient un objectif global de croissance en volume des dépenses publiques de 0,8 % par an. Cet objectif est décliné, année par année, sous la forme d'une augmentation maximale des dépenses, en euros de 2010, par rapport aux dépenses constatées en 2010, ce qui est plus contraignant que l'objectif en moyenne annuelle sur la période de programmation de la loi précédente. Tout dépassement intervenu une année doit en effet être compensé l'année suivante.

En outre, la norme « zéro volume » de croissance des dépenses de l'Etat est complétée par une seconde norme, qui doit être satisfaite indépendamment de la première, selon laquelle les dépenses hors pensions et charges d'intérêt sont gelées en valeur. Cette évolution des dépenses de l'Etat est déclinée année par année sous la forme de plafonds en milliards d'euros¹³⁹. Une croissance plus forte que la prévision une année donnée devra donc être compensée l'année suivante.

Pour chacune des trois premières années de la programmation (2011 à 2013), le budget triennal de l'Etat détaille ces évolutions en fixant un plafond par mission aux crédits budgétaires.

Enfin, l'ONDAM et, ce qui constitue une novation, le total des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale sont aussi fixés en niveaux, en milliards d'euros, pour chacune des années 2011 à 2014. Ces objectifs en niveaux correspondent à une croissance en valeur de 2,9 % en 2011 puis de 2,8 % par an pour l'ONDAM et à une augmentation moyenne de 3,3 % par an entre 2010 et 2014 pour les dépenses des régimes de base.

3 - L'effort structurel

La programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 repose sur la conjonction de ces deux règles qui s'appliquent aux deux composantes de l'effort structurel : un rendement minimal des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires ; un plafonnement de la croissance des dépenses publiques en volume.

Conjuguées, elles correspondent à un effort structurel minimal de réduction du déficit, conformément aux recommandations de la Cour.

¹³⁹ Courants ou constants selon que la norme est en valeur ou en volume.

4 - L'endettement

La nouvelle loi de programmation prévoit, ce qui constitue aussi une novation, que les administrations publiques centrales, au sens des comptes nationaux, autres que l'Etat, ne peuvent pas contracter des dettes d'une durée supérieure à 12 mois. Cette disposition concerne ainsi les ODAC, ensemble très hétérogène d'environ 800 organismes publics de statuts variés qui sont souvent des opérateurs de l'Etat. La loi exclut de son champ d'application la CADES, la société de prise de participations de l'Etat et la caisse de la dette publique¹⁴⁰.

Les organismes concernés sont actuellement peu endettés (environ 6 Md€ fin 2009), mais cette interdiction prévient un risque non négligeable d'endettement dans les années qui viennent. L'agence pour le financement des infrastructures de transport françaises devra ainsi financer de nombreux ouvrages nouveaux dans les prochaines années (cf. chapitre IV) alors qu'elle n'a pas les ressources nécessaires.

Les statuts de certains de ces organismes devront être modifiés pour respecter cette contrainte, comme ceux de l'établissement public « société du Grand Paris » qui ont été définis par une loi du 3 juin 2010.

La loi de programmation prévoit enfin que les emprunts des établissements publics de santé font l'objet de limites qui doivent être fixées par décret. Il est en effet difficile d'édicter une règle générale à leur égard car leurs niveaux d'endettement sont très divers¹⁴¹.

B - Les modifications prévues dans le projet de loi constitutionnelle

Les règles, les objectifs et les plafonds de dépenses inscrits dans la première loi de programmation n'ont pas toujours été respectés, notamment parce que cette loi n'avait pas de portée juridique supérieure aux autres lois. La deuxième loi de programmation présente la même limite, mais la réforme constitutionnelle en cours d'examen au Parlement a principalement pour objet de renforcer la portée juridique des lois de programmation, remplacées par des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

¹⁴⁰ La première a été retirée par l'INSEE du champ des ODAC pour être classée dans les ASSO en mai 2011 et la deuxième a remboursé ses emprunts.

¹⁴¹ La dette de l'ensemble des hôpitaux s'élève à 27 Md€ à fin 2010 (cf. chapitre II).

Le projet de loi constitutionnelle

Le projet de loi constitutionnelle sur lequel se fonde cette analyse est celui qui a été adopté par l'Assemblée nationale le 10 mai 2011.

L'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle établit, en modifiant l'article 34 de la Constitution, le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour fixer les règles relatives aux impositions de toute nature¹⁴² et les principes concernant les autres ressources de la sécurité sociale. Les parlementaires peuvent proposer d'inscrire des dispositions fiscales dans d'autres textes mais l'article 9 bis confie au Conseil constitutionnel le soin d'examiner leur conformité à la Constitution.

L'article 1^{er} crée des « *lois-cadres d'équilibre des finances publiques*¹⁴³ qui déterminent, pour au moins trois années, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ».

Aux termes de ce projet de loi, une loi organique précisera le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle prévoira les conditions dans lesquelles une loi-cadre peut être modifiée et celles dans lesquelles les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés.

Les articles 2 à 4 puis 7, 8 et 10 définissent une procédure d'adoption des lois-cadres semblable à celle en vigueur pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les articles 5 et 6 subordonnent l'adoption d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi cadre pour l'exercice concerné.

L'article 6 bis prévoit que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois-cadres.

L'article 9 prévoit un contrôle de droit, par le Conseil constitutionnel, de la conformité des lois-cadres à la Constitution.

Si ce projet de loi constitutionnelle est adopté, l'article 1^{er} instituerait un monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale sur les dispositions relatives aux recettes fiscales et sociales. Ce monopole, qui résulte actuellement d'une circulaire du

¹⁴² L'article 11 du projet étend ce monopole des lois de finances aux dispositions fiscales relatives aux ressources des collectivités locales.

¹⁴³ Qui sont de nature différente des autres lois-cadres.

Premier ministre du 4 juin 2010, pourrait limiter la prolifération des niches fiscales et sociales.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques fixeraient pour chaque année un « *objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes* ». Cette formulation est ambiguë car il est très difficile de fixer un « *minimum de recettes* ». Comme l'a montré la récession de 2009, les recettes publiques peuvent fortement baisser sans qu'il soit possible et souhaitable de compenser en cours d'année cette baisse par des mesures de hausse des taux d'imposition. En revanche, comme dans la loi de programmation actuelle, il est possible de fixer à l'avance un rendement minimal des mesures de hausse des prélèvements obligatoires, qui seront mises en œuvre indépendamment de la conjoncture, et cette disposition devrait être comprise ainsi.

Ce double objectif, en recettes et dépenses, s'imposerait aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. D'autres dispositions des lois-cadres, précisées par une loi organique, s'imposeraient aussi à elles. Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement note qu'elles devraient comprendre les normes d'évolution des finances publiques à la discrétion du Gouvernement et du Parlement, par exemple les plafonds de dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale.

Combinée avec le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale sur les mesures relatives aux recettes fiscales et sociales, cette nouvelle disposition constitutionnelle empêcherait de déroger à la programmation par des lois ordinaires, comme ce fut le cas pour la TVA sur la restauration, ou par des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

La loi organique préciserait à quel niveau de détail les dispositions des lois-cadres s'imposeraient aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les plafonds de dépenses de l'Etat peuvent ainsi être fixés au niveau du budget général ou à celui de la mission.

Le contrôle du Conseil constitutionnel sur la programmation des finances publiques serait renforcé. Il contrôlerait d'abord de droit les lois-cadres au regard de la Constitution et de la loi organique. Il pourrait ainsi vérifier qu'elles visent à assurer l'équilibre des comptes publics et qu'elles comportent les dispositions prévues par la loi organique. Saisi sur la constitutionnalité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, il pourrait apprécier leur conformité aux dispositions des lois-cadres qui s'imposeraient à elles en application de la loi organique.

Une loi de finances qui ne respecterait pas les plafonds de dépenses qui s'imposent à elles en application de la loi-cadre pourrait ainsi être déclarée inconstitutionnelle.

La portée des lois-cadres deviendrait ainsi supérieure à celle des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les lois-cadres pouvant être modifiées dans les conditions prévues par une loi organique, leur portée resterait néanmoins inférieure à celles des lois organiques. La portée réelle de la programmation des finances publiques reposera donc pour une large part sur le contenu de la loi organique adoptée en application de la révision constitutionnelle et sur sa pérennité. Or, l'exemple de la CADES a montré que les lois organiques peuvent être modifiées, certes plus difficilement que les autres lois, même sur des points majeurs. La portée contraignante des lois-cadres dépendrait aussi de la volonté du Parlement et du Gouvernement de ne pas les modifier.

Enfin, la Cour des comptes verrait sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement étendue à la mise en œuvre des lois-cadres.

Le nouveau calendrier

Dans le cadre du nouveau « semestre européen », les programmes de stabilité doivent être adressés à la Commission européenne avant la fin avril. Le projet de loi constitutionnelle prévoit la transmission préalable du projet de programme au Parlement qui peut adopter des résolutions le concernant.

Après analyse des programmes de stabilité par la Commission, le Conseil doit émettre un avis, éventuellement des recommandations, à la fin du premier semestre.

L'article 48 de la LOLF prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, avant la fin de la session ordinaire, un rapport, donnant habituellement lieu à débat, sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques. Le rapport de la Cour prévu à l'article 58-3 est déposé conjointement.

La loi de programmation des finances publiques, ou la loi-cadre si la réforme constitutionnelle est adoptée, devrait être votée avant les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, donc soit à la fin du débat d'orientation des finances publiques, soit au début de la session parlementaire.

C - Les questions posées tant par les lois de programmation que par les futures lois-cadres

Indépendamment de la suite donnée au projet de loi constitutionnelle, les lois de programmation des finances publiques, ou les futures lois-cadres, soulèvent encore de nombreuses questions qui

concernent notamment leur caractère contraignant, les particularités des comptes sociaux ainsi que les systèmes de suivi et de pilotage.

1 - Les contraintes réelles imposées par ces lois

a) Les objectifs de solde et d'effort structurel

Les lois de programmation prévoient une trajectoire d'évolution du déficit public et celle de la dette qui en résulte.

Dans ses précédents rapports, la Cour a toutefois observé qu'un objectif de solde, non corrigé de l'impact des fluctuations conjoncturelles du PIB, est impossible à tenir dans les périodes de crise et donc peu réaliste. En outre, l'erreur faite en septembre 2010 sur le déficit de cet exercice montre que, même si les prévisions macroéconomiques sont exactes, le solde public peut s'éloigner de l'objectif. Les évolutions du déficit et de la dette publics et la date de retour des comptes à l'équilibre sont donc nécessairement des objectifs indicatifs.

Le solde structurel est préférable pour fixer un objectif contraignant, à l'instar de celui qui a été inscrit dans la constitution allemande. Les difficultés de mesure du solde structurel ont cependant conduit la Cour à préconiser plutôt un objectif exprimé en termes d'effort structurel, ce qui a été retenu dans la loi de programmation actuelle en combinant un maximum de dépenses publiques et un rendement minimal des mesures de hausse des prélèvements obligatoires¹⁴⁴.

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale devront comporter les dispositions nécessaires pour réaliser cet effort structurel, mais elles ne couvrent pas l'ensemble des administrations publiques.

b) Des dispositions diversément contraignantes selon les administrations publiques

En l'état actuel du droit, aucun objectif, de recettes ou de dépenses, ne peut être imposé aux administrations publiques bénéficiant d'une autonomie de gestion, notamment les collectivités territoriales. L'Etat peut inciter celles-ci à modérer leurs dépenses en limitant ses dotations, mais l'effet est incertain, car elles peuvent aussi relever les taux d'imposition ou s'endetter.

¹⁴⁴ L'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle prévoit de la même façon que les futures lois-cadres fixent chaque année un effort structurel minimal sous réserve de l'interprétation à donner à l'expression « minimum de recettes » (cf. ci-dessus).

Le problème se pose également pour l'Unedic et les régimes complémentaires de sécurité sociale. Le Gouvernement a ainsi prévu, dans le cadre de la réforme des retraites, que la hausse des cotisations vieillesse serait compensée par une baisse équivalente des cotisations à l'assurance chômage, mais il ne peut pas imposer une telle baisse à l'Unedic. Il peut certes refuser d'agrérer les accords passés par les partenaires sociaux, mais l'exercice de ce droit est malaisé.

L'Etat dispose de moyens plus importants pour contraindre ses opérateurs, car il les contrôle et leur apporte souvent l'essentiel de leurs ressources sous forme de subventions pour charges de service public. En outre, leur endettement est désormais limité. Les opérateurs disposent toutefois d'une autonomie de gestion et de ressources propres qu'ils peuvent mobiliser pour financer des dépenses nouvelles.

Le respect du plafond fixé aux dépenses publiques et du plancher assigné aux mesures nouvelles de hausse des prélèvements ne peut donc reposer en fait que sur les dispositions spécifiques à l'Etat, aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement qui peuvent être inscrites dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Elles doivent être assez ambitieuses, et éventuellement ajustées en cours de programmation, pour compenser le risque d'une évolution imprévue des dépenses et des recettes des organismes bénéficiant d'une autonomie de gestion. L'erreur de prévision faite en septembre 2010 sur la situation des administrations publiques locales en 2010, certes cette fois dans un sens favorable, montre que ce risque n'est pas négligeable.

La faiblesse des contraintes exercées sur une partie des administrations publiques en France n'est pas inévitable. Dans d'autres pays, y compris des Etats fédéraux, des pactes de stabilité nationaux engagent l'ensemble des administrations publiques sur des objectifs communs (cf. chapitre IV). La conférence nationale des finances publiques avait cette ambition, mais ses résultats sont restés limités.

Le principe d'autonomie de certains sous-secteurs (locaux ou sociaux) pose la question de la cohérence avec nos engagements européens et le nouveau pacte pour l'Euro qui précise que les règles nationales doivent garantir la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs.

c) La sanction d'une programmation non respectée

Les programmes de stabilité établis par la France ont toujours présenté des objectifs ambitieux qui n'ont quasiment jamais été respectés.

Il faut donc prévoir de corriger la trajectoire suivie par les finances publiques lorsqu'elle s'écarte de celle qui a été programmée.

La loi de programmation actuelle est plus satisfaisante que la précédente dans la mesure où elle instaure des plafonds annuels de dépenses en milliards d'euros. Un dépassement une année donnée doit donc être compensé l'année suivante.

Toutefois, cette compensation pourrait être prévue sans être réalisée. La correction nécessaire pourrait être reportée d'année en année, voire s'accroître chaque année et devenir irréalisable. Le dépassement pourrait aussi être intégré en base dans la loi de programmation suivante et ne jamais être corrigé, comme ce fut le cas entre les lois de programmation de 2009 et 2011¹⁴⁵.

2 - La nécessité d'un équilibre des comptes sociaux

L'équilibre des comptes sociaux, hors circonstances économiques défavorables, est plus particulièrement nécessaire et légitime. Il n'y a aucune raison pour que des dépenses courantes soient financées par l'emprunt et payées par les générations futures en sus des pensions qui devront être versées à un nombre sensiblement accru de retraités.

Or, la loi de programmation et le programme de stabilité prévoient que les administrations sociales seront toujours en déficit en 2014, en dépit de l'excédent de la CADES. A l'horizon de 2020, ce déficit pourrait être, on l'a vu, considérable.

La loi de programmation devrait être complétée par des dispositions qui permettent de revenir à un équilibre structurel des régimes obligatoires de base et du FSV¹⁴⁶. L'effort structurel prévu par la loi de programmation devrait comporter une composante spécifique à ces organismes.

Le plafonnement de leurs dépenses est déjà prévu dans la loi de programmation. En revanche, la règle relative aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires ne distingue pas ceux qui sont affectés à l'Etat et aux régimes sociaux et il reste donc à opérer cette distinction.

Les perspectives et les modes de pilotage des comptes diffèrent selon les branches de la sécurité sociale. En matière de retraites, les dépenses ont une assez grande inertie et les réformes s'inscrivent dans

¹⁴⁵ Le problème se pose de la même façon pour les mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires.

¹⁴⁶ Les contraintes pouvant être exercées sur les autres organismes sociaux étant, on l'a vu, plus limitées.

une perspective de long terme qui va au-delà d'une programmation sur trois à cinq ans alors que, en matière de santé, les dépenses sont plus variables et appellent des outils de pilotage de court terme comme l'ONDAM. Il pourrait donc être aussi utile de prévoir un effort structurel spécifique et adapté à chaque branche.

Enfin, il serait souhaitable de mettre en place des instances de concertation permettant d'éviter que les mesures prises par l'Unedic et les régimes complémentaires aient des effets contraires sur les recettes et dépenses de l'ensemble des administrations sociales.

3 - Les systèmes de suivi et de pilotage

a) *Les systèmes comptables*

La loi de programmation se réfère à des systèmes comptables différents selon les objectifs qu'elle fixe. Le pilotage et le suivi de sa mise en œuvre en sont rendus plus difficiles.

Les objectifs concernant l'ensemble des administrations publiques (déficit, dette, dépenses totales, prélèvements obligatoires) font nécessairement référence aux comptes nationaux qui constituent actuellement la seule référence internationale. Il n'est cependant pas possible de définir tous les objectifs en prenant le référentiel des comptes nationaux car ils ne sont pas assez détaillés et répondent à des besoins spécifiques.

Pour permettre un pilotage efficace, les objectifs concernant l'Etat et ses opérateurs, les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement doivent faire référence à leurs propres systèmes comptables.

Un pilotage global supposerait de pouvoir disposer d'une consolidation de ces comptes, mais ces systèmes comptables sont encore trop hétérogènes pour que de tels comptes consolidés puissent être envisagés dans l'état actuel des choses.

Il est donc pour l'instant inévitable d'avoir recours à plusieurs systèmes comptables, mais les clés de passage entre les comptes spécifiques des diverses administrations et les comptes nationaux devraient être plus détaillées dans les documents de programmation et les rapports sur l'exécution de cette programmation.

Une harmonisation des systèmes comptables spécifiques à chaque organisme devrait aussi être engagée et des progrès réalisés sur la voie de

leur consolidation. Des comptes consolidés de l'Etat et des opérateurs¹⁴⁷ donneraient une image globale plus pertinente des politiques publiques et des dépenses afférentes.

Ces comptes consolidés de l'Etat pourraient, ultérieurement, être étendus aux entreprises publiques du secteur marchand. Ces dernières sont en dehors du champ des administrations publiques et des lois de programmation, mais leur consolidation améliorerait la connaissance de la situation patrimoniale de l'Etat.

Pour ce qui concerne les régimes sociaux, les lois de financement de la sécurité sociale intègrent déjà l'ensemble des régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement. Il reste à améliorer la cohérence interne entre le tableau patrimonial, qui va désormais exister, et les tableaux d'équilibre des flux annuels.

Plus généralement, la question de la nécessaire « vue d'ensemble » sur les comptes publics, et de la mise en cohérence des systèmes comptables en découlant, justifierait un engagement et un calendrier sur la consolidation ou la combinaison éventuelle des comptes publics afin que le rapprochement des normes comptables applicables aux trois secteurs soit opéré et que les systèmes d'information puissent être adaptés en conséquence. Les clés de passage entre les différentes comptabilités devraient être explicitées dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

b) L'articulation entre les lois de finances et de financement de la sécurité sociale

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont votées à la fin de l'année en suivant des procédures distinctes. Les mesures relatives aux prélèvements fiscaux et sociaux pourraient ainsi ne pas être cohérentes avec l'objectif de rendement minimal des hausses de prélèvements obligatoires inscrit dans la loi de programmation, cet objectif ne distinguant pas, actuellement, les prélèvements fiscaux et sociaux.

Le besoin de coordination entre les textes financiers est renforcé par les dispositions de la loi de programmation selon lesquelles un dépassement des plafonds de dépenses peut être compensé par des

¹⁴⁷ La consolidation des comptes de l'Etat et de ses opérateurs pourrait exclure de son périmètre les activités marchandes de ces derniers. Cela suppose de généraliser la séparation comptable des activités marchandes et non marchandes des établissements publics qui est déjà obligatoire lorsque les premières sont exercées sur un marché concurrentiel.

hausses des prélèvements obligatoires. Un dépassement de l'ONDAM pourrait ainsi être compensé par l'augmentation d'un impôt d'Etat¹⁴⁸.

La fusion des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pourrait résoudre ce problème, mais elle se heurte à d'importantes difficultés. Par exemple, les crédits votés en loi de finances sont pour la plupart limitatifs alors que les dépenses inscrites dans les lois de financement de la sécurité sociale sont, pour l'essentiel, évaluatives.

Surtout, l'équilibre des comptes sociaux pourrait apparaître moins clairement, la frontière avec les comptes de l'Etat devenant moins nette. Or, il est essentiel que les dépenses sociales soient couvertes par des recettes et que leur financement ne soit pas reporté dans l'avenir par l'emprunt.

Il est donc préférable de distinguer dans la loi de programmation, comme il a été recommandé ci-dessus, les mesures nouvelles relatives aux impôts d'Etat et aux prélèvements sociaux et de n'autoriser une compensation entre recettes et dépenses qu'au sein des comptes de l'Etat ou au sein des comptes sociaux.

c) *Les opérateurs*

En l'état actuel du droit, les dispositions des lois de programmation sont difficilement applicables aux collectivités territoriales, à l'Unedic et aux régimes complémentaires de sécurité sociale. Elles le sont beaucoup plus facilement aux opérateurs et il est anormal qu'ils soient parfois utilisés pour contourner les normes de dépenses imposées à l'Etat.

Leur pilotage a été renforcé par de nombreuses mesures : plafonds d'emplois votés en loi de finances ; généralisation des contrats d'objectifs et de performances ; encadrement du recours à l'emprunt ; objectifs de baisse des dépenses de fonctionnement ; fiabilisation, certes encore insuffisante¹⁴⁹, des comptes...

Des progrès restent néanmoins nécessaires. Si les comptes consolidés en comptabilité générale proposés ci-dessus étaient complétés par des comptes consolidés en comptabilité budgétaire, ils permettraient de définir une norme de dépenses pour l'ensemble formé par l'Etat et ses opérateurs, facilitant un pilotage intégré.

¹⁴⁸ Il y a une fongibilité entre les objectifs de dépenses et de recettes.

¹⁴⁹ La Cour émet chaque année une réserve substantielle sur le recensement et la valorisation des opérateurs à l'actif du bilan de l'Etat (immobilisations financières).

d) Les systèmes d'alerte

L'année 2010 a montré que des erreurs importantes peuvent encore se produire en septembre sur le déficit public de l'année en cours, notamment parce que les informations nécessaires et les outils de prévision relatifs à certaines parties du compte des administrations publiques, telles que les collectivités territoriales ou les comptes spéciaux de l'Etat, sont insuffisants.

Les systèmes d'information et les outils de prévision doivent donc être améliorés pour prévenir les risques de dérive des comptes en cours d'année. Ils doivent aussi être mis à la disposition d'observateurs indépendants chargés de donner l'alerte si nécessaire, à l'instar de ce qui existe en matière de dépenses d'assurance maladie.

e) L'analyse des résultats

La procédure budgétaire se termine, pour l'Etat, par une loi de règlement dont le projet doit être déposé avant le 1^{er} juin de l'année suivante, ce qui permet au Parlement d'en disposer en vue du débat d'orientation sur les finances publiques.

L'équivalent de la loi de règlement n'existe pas dans le domaine social¹⁵⁰. Au moins faudrait-il que le débat d'orientation des finances publiques porte obligatoirement sur les résultats des régimes sociaux pour l'exercice précédent¹⁵¹ et que le rapport du Gouvernement en fasse une présentation et une analyse détaillées.

Les lois de programmation devraient, on l'a vu, faire aussi l'objet d'un bilan annuel à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques. La portée d'une programmation dépend en effet pour une bonne part des conditions dans lesquelles ses résultats sont examinés.

¹⁵⁰ C'est seulement le premier article de la loi de financement de la sécurité sociale suivante qui en tien lieu.

¹⁵¹ L'article LO111-5-3 du code de la sécurité sociale prévoit seulement que ce rapport « peut donner lieu à un débat » qui peut être concomitant du débat sur l'Etat prévu par la LOLF.

Le rôle de la Cour des comptes

L'article 58-3 de la LOLF prévoit le dépôt par la Cour au Parlement d'un rapport, conjoint à celui du Gouvernement, préliminaire au débat d'orientation des finances publiques.

Ce rapport examine la situation et les perspectives des finances publiques au regard notamment de la loi de programmation en cours et du programme de stabilité transmis à la Commission européenne. Il s'appuie sur les résultats de l'année passée, à travers notamment le compte provisoire des administrations publiques établi par l'INSEE, la comptabilité générale de l'Etat et celle des branches du régime général de sécurité sociale que la Cour a, ou non, certifiées ainsi que sur la comptabilité budgétaire qu'elle a analysée dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaires.

Ce rapport pourra, comme il l'a de fait commencé, mettre en évidence les écarts par rapport à la trajectoire programmée des finances publiques et indiquer s'ils risquent de s'accumuler à défaut de mesures correctrices suffisantes. Il permettra, avec les autres rapports de la Cour, d'assister le Parlement et le Gouvernement dans la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, conformément à la nouvelle mission attribuée à la Juridiction par l'article 6 bis du projet de loi constitutionnelle si celui-ci est adopté.

En se situant avant le débat d'orientation des finances publiques et le dépôt des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, il contribuera à permettre au Parlement et au Gouvernement de cerner les risques et ainsi de corriger la trajectoire des finances publiques ou de préciser les mesures qui permettraient de la respecter.

Le rapport public annuel publié au début de l'année permet en outre d'actualiser et de compléter cette analyse au vu des textes financiers adoptés à l'automne.

CONCLUSION

Les lois de programmation sont des instruments essentiels au redressement des finances publiques. Ils devraient cependant être encore améliorés.

La première loi de programmation (2009-2012) prévoyait chaque année un bilan de sa mise en œuvre que le Gouvernement n'a pas présenté. Celui que dresse la Cour met en évidence qu'elle n'a pas toujours été respectée. C'est notamment le cas des règles relatives à la préservation des ressources publiques. La croissance des dépenses publiques sur 2009-2010 a en outre dépassé l'objectif annoncé.

La budgétisation sur trois ans est désormais un acquis important pour la gestion de l'Etat, mais elle peut être améliorée. La comparaison par mission des annuités du budget triennal, d'une part, et des crédits votés en LFI et des dépenses exécutées, d'autre part, est difficile en raison des multiples changements de périmètre des missions. Le suivi des dépenses à périmètre constant sur plusieurs exercices doit être mieux assuré.

La comparaison effectuée par la Cour montre néanmoins que les crédits votés et les dépenses exécutées ont été supérieurs de plus de 5 % aux montants inscrits dans le budget triennal pour un tiers des missions. Des redéploiements ponctuels sont inévitables, a fortiori dans un premier exercice de budgétisation pluriannuelle. Cependant, leur fréquence et leur importance devraient être à l'avenir limitées, sous peine de priver cette budgétisation d'une large part de sa portée.

Les plafonds de dépenses fixés par la deuxième loi de programmation pour 2011 à 2014 ont enfin été établis sur la base des dépenses de 2010, lesquels sont supérieurs de 14 Md€ aux montants qui auraient dû résulter de la première loi.

En prévoyant un effort structurel minimal de réduction du déficit public, la deuxième loi de programmation constitue un progrès certain. Comme la première, elle n'a cependant pas de portée juridique supérieure à celle des autres lois. Le projet de loi constitutionnelle en cours d'examen au Parlement vise à rendre les lois de programmation plus contraignantes.

Que ce projet de révision constitutionnelle soit ou non adopté, tous les objectifs des lois de programmation ne peuvent pas être contraignants. L'évolution des soldes ne peut être qu'indicative car elle dépend d'une conjoncture imparfaitement prévisible. Les règles relatives aux dépenses et recettes ne peuvent pas s'appliquer à une partie des

administrations publiques en l'état actuel du droit. En outre, l'évolution de leurs comptes est difficile à prévoir. Pour que les objectifs globaux de déficit soient atteints avec plus de certitude, les objectifs assignés à l'Etat et aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale doivent donc être plus ambitieux.

Pour que la charge de l'ajustement ne pèse pas trop lourdement sur ces derniers, des structures de coordination plus efficaces avec les collectivités territoriales et certains régimes sociaux devraient être mises en place.

Les comptes de ces régimes obligatoires de base et du FSV devraient être structurellement à l'équilibre et cette nécessité devrait être prise en compte dans les lois de programmation.

Le pilotage des comptes publics devrait être amélioré par une plus grande harmonisation des systèmes comptables, au premier chef entre l'Etat et ses opérateurs, et la mise en place de nouveaux dispositifs d'alerte.

Surtout, si les règles sont utiles, elles ne suffisent pas pour assurer le redressement des comptes publics. Celui-ci viendra seulement de réformes structurelles ambitieuses et inscrites dans la durée. Leur impact sur les déficits ne doit pas non plus être contrecarré par des mesures coûteuses : le coût de la baisse de la TVA sur la restauration équivaut aux économies permises par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux pendant huit ans (économies nettes de la rétrocession de la moitié des gains de productivité aux agents).

Chapitre VI

La problématique du redressement des finances publiques

Dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a estimé nécessaire, compte tenu de l'ampleur du déficit et de la dette, de réaliser un effort structurel de réduction du déficit public de 1,0 point de PIB, soit 20 Md€, par an pour tendre vers la disparition du déficit structurel. Elle réitère cette recommandation, cohérente avec celles de l'Union européenne et avec les objectifs du Gouvernement.

L'effort structurel inscrit dans le programme de stabilité est un peu plus faible, notamment parce que le gouvernement retient une croissance potentielle un peu plus forte, mais il est surtout trop peu documenté au-delà de 2011 et il s'agit ici de montrer les pistes qui pourraient être suivies pour le réaliser.

Les prélèvements obligatoires sont déjà très élevés en France, par comparaison avec ceux des autres pays, et peuvent difficilement alourdir davantage les coûts de production des entreprises sans dégrader une compétitivité déjà insuffisante. Il faut donc que plus de la moitié de l'effort de redressement soit réalisé en ralentissant la croissance des dépenses, comme les autres pays européens sont en train de le faire.

La maîtrise des dépenses ne suffira pas et une augmentation des recettes, qui doit prendre pour une part importante la forme d'une réduction des niches fiscales et sociales, est inéluctable, au moins pendant

la phase de redressement. A la lumière notamment de la comparaison effectuée par la Cour au début de l'année avec l'Allemagne¹⁵², des pistes d'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux peuvent être à cet égard tracées. Elles intègrent, dans le souci de soutenir la croissance à long terme, dont dépend en définitive l'évolution des recettes, des perspectives d'inflexion de la structure des prélèvements.

La Cour ne sous-estime pas la difficulté des réformes à mettre en œuvre et n'ignore pas que leur choix relève du Gouvernement et du Parlement, mais l'ampleur du déficit structurel et de la dette publique, ainsi que les risques analysés au chapitre précédent, l'amènent à proposer les éléments d'une problématique d'ensemble pour contribuer à éclairer les choix.

I - Ralentir la croissance des dépenses publiques

Avec une croissance potentielle du PIB de 1,6 % par an, l'augmentation des dépenses publiques en volume devrait être limitée à 0,4 % par an pour que l'effort structurel d'un point de PIB porte à hauteur de 60 % sur les dépenses. Si l'on considère que l'évolution spontanée des dépenses publiques correspond à leur croissance moyenne sur les dix dernières années (2,3 %), le ralentissement nécessaire est très important.

Il importe cependant de relever qu'il ne s'agirait pas de réduire globalement les dépenses, puisqu'elles augmenteraient de 0,4 % par an en volume (soit d'environ 2,0 % en valeur)¹⁵³, et que d'autres pays, comme la Suède, ont réussi à limiter aussi strictement leurs dépenses publiques.

Il serait en revanche peu réaliste de vouloir faire porter tout l'effort de redressement sur les dépenses, car il faudrait alors les diminuer en volume (de 0,4 % par an).

A - Les principes d'action

Les principaux postes de dépenses des administrations publiques en 2010 sont les prestations sociales hors maladie (30 %), les salaires (20 % hors cotisations employeurs), l'assurance maladie (15 %), les subventions et transferts à des agents (entreprises, associations, entités non résidentes comme les organisations internationales) classés en dehors

¹⁵² « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », rapport public thématique, mars 2011.

¹⁵³ Si l'effort structurel portait à 70 % sur les dépenses, celles-ci devraient augmenter de seulement 0,2 % par an en volume.

des administrations publiques (9 %), les dépenses de fonctionnement hors rémunérations (8 %), les investissements (5 %) et les intérêts (5 %).

1 - Poursuivre et étendre l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement

La RGPP, qui est considérée par le Gouvernement comme le principal instrument de maîtrise des dépenses publiques, a porté jusqu'à présent essentiellement sur la masse salariale et les autres dépenses de fonctionnement de l'Etat et des ODAC.

Le développement des nouvelles technologies permet encore d'importants gains de productivité dans les services de l'Etat, notamment dans les fonctions supports. Les observations de la Cour sur le projet Chorus de modernisation des systèmes d'information financière de l'Etat, sur la gestion de la paye ou celle des pensions des fonctionnaires¹⁵⁴ montrent que les gains de productivité permis par ces outils, sans remise en cause de la qualité des services publics, sont encore loin d'avoir été complètement réalisés.

Comme la Cour l'a montré, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne suffit pas pour stabiliser la masse salariale en valeur. Pour obtenir ce résultat, il faut aussi geler la valeur du point et limiter strictement les mesures catégorielles, ce qui est compatible avec le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires. Outre les mesures d'avancement et les promotions (le « GVT positif »), ils bénéficient en effet d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat. En 2010, la rémunération moyenne des agents présents deux années de suite a ainsi augmenté de 3,5 % en euros courants et 2,0 % en euros constants, malgré le gel du point.

Celui-ci ne peut cependant pas être durable et, au-delà de la période de gel, le taux de rétrocession des économies permises par les réductions d'effectifs (50 %) devrait être diminué, et limitée aux agents concernés par les restructurations, pour stabiliser la masse salariale.

Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la réduction des dépenses de fonctionnement ne pourront cependant pas être maintenus longtemps en s'appuyant seulement sur des réorganisations administratives et sans réexaminer en profondeur les missions de l'Etat.

Les dépenses de fonctionnement de l'Etat et des ODAC, salaires compris, ne représentent que 11 % des dépenses publiques. Les gains de

¹⁵⁴ Rapport public annuel de 2011 ; suites données aux observations des juridictions financières.

productivité doivent donc aussi être renforcés dans d'autres secteurs de la sphère publique, notamment dans les administrations publiques locales, dont les dépenses de fonctionnement (rémunérations incluses) représentent 12 % des dépenses publiques. L'efficacité des structures intercommunales est limitée alors que la mutualisation des moyens des collectivités locales pourrait dégager des économies substantielles.

Le coût de gestion de la protection sociale obligatoire peut aussi être sensiblement réduit par la poursuite de la réorganisation des réseaux de caisses dont le nombre demeure très élevé et, s'agissant de l'assurance maladie, par la redéfinition de leurs rapports avec les mutuelles qui gèrent le risque maladie par délégation du régime général. Cette réduction des frais généraux de la collectivité nationale gagnerait à s'appliquer également à la gestion de l'assurance maladie complémentaire aujourd'hui éclatée entre une multiplicité d'organismes aux frais de gestion élevés.

2 - Revoir l'ensemble des politiques publiques

Le déficit budgétaire prévu pour 2011 est supérieur à la masse salariale de l'Etat, hors contributions au financement des pensions. La politique de rémunération et de gestion des effectifs ne suffira donc pas à le réduire suffisamment. Des économies à la hauteur des enjeux ne sont possibles que si des politiques publiques, y compris d'intervention, sont profondément réformées, voire remises en cause, ou si leur dimension est fortement réduite, ce qui suppose des réformes structurelles lourdes qui doivent être préalablement évaluées.

Les multiples interventions en faveur des entreprises doivent être réexaminées. Elles prennent souvent la forme de dépenses fiscales et niches sociales qui sont traitées plus loin. Elles passent aussi par des dépenses budgétaires qui peuvent être diminuées, comme l'a montré la Cour dans son dernier rapport public annuel à propos du soutien aux entreprises exportatrices¹⁵⁵. Il est certes essentiel pour la France d'avoir des entreprises compétitives sur les marchés extérieurs, mais le dispositif de soutien public pourrait être plus efficace et obtenir de meilleurs résultats à un moindre coût.

Il reste que 45 % des dépenses publiques sont des prestations sociales et qu'il serait très difficile de redresser la situation des finances publiques sans ralentir sensiblement leur croissance, comme le montrent les programmes adoptés dans les autres pays européens où pourtant leur

¹⁵⁵ « Le soutien public aux entreprises exportatrices », rapport public annuel, 2011.

poids est généralement plus faible. Leur réforme ne peut pas se limiter à celle des retraites qui vient d'être adoptée.

Comme les travaux du conseil des prélèvements obligatoires l'ont souligné, ces prestations jouent, davantage que les prélèvements, un rôle déterminant dans la redistribution des revenus, mais cette redistribution se fait sur de multiples axes et pas seulement selon le niveau de revenu.

La croissance des prestations sociales pourrait être ralentie sans remettre en cause la solidarité envers ceux qui en ont le plus besoin en les ciblant mieux et en accentuant la place de la redistribution verticale, comme la Cour l'a relevé à propos de la prime pour l'emploi.

Ce principe d'action peut aussi s'appliquer à la réforme des services publics¹⁵⁶.

La maîtrise des dépenses publiques impose enfin de gager toute dépense nouvelle par des économies certaines et durables.

Dans ses deux derniers rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a traité des dépenses d'intervention de l'Etat, de ses dépenses de personnel, des dépenses des collectivités territoriales et de celles du régime général de sécurité sociale. Cette année, elle examine les politiques en faveur de l'emploi et revient sur l'assurance-maladie.

B - Deux exemples : l'emploi et l'assurance maladie

1 - La politique de l'emploi

En 2008, avant que la crise produise ses effets sur l'emploi, les dépenses en faveur des politiques des marchés du travail représentaient 39 Md€ (2,0 % du PIB) pour l'ensemble des administrations publiques¹⁵⁷.

Les mesures d'indemnisation du chômage représentaient 22,3 Md€, les coûts de fonctionnement du service public de l'emploi 4,0 Md€, le coût de la formation des demandeurs d'emplois 5,5 Md€¹⁵⁸, celui des incitations à l'emploi dans le secteur privé 2,0 Md€, celui des

¹⁵⁶ Dans son rapport public thématique sur les musées nationaux, la Cour a montré que la politique de gratuité était coûteuse sans prévenir pour autant l'apparition de « barrières à l'entrée » pour les familles et les catégories socioprofessionnelles les plus modestes et elle a en conséquence recommandé des mesures plus ciblées.

¹⁵⁷ Surtout l'Etat, l'Unedic et les régions (au titre de la formation professionnelle).

¹⁵⁸ Dont 1,8 Md€ pour les stages organisés par les régions et 1,5 Md€ pour les exonérations et primes pour l'embauche d'apprentis.

créations d'emplois dans le secteur non marchand 2,9 Md€ et diverses autres mesures 2 Md€.

A ces dépenses qui correspondent à la définition européenne des politiques du marché du travail peuvent être ajoutés les allégements de charges sur les bas salaires (22,7 Md€) et plusieurs autres dépenses¹⁵⁹ : exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires (3,3 Md€) ; prime pour l'emploi (4,5 Md€) ; aides à l'emploi dans certaines zones géographiques (2,3 Md€) et dans certains secteurs (5,9 Md€ dont 5,1 Md€ pour les services à la personne).

L'indemnisation du chômage vient de faire l'objet d'un nouvel accord des partenaires sociaux et d'une nouvelle convention générale entre l'Etat et l'Unédic qu'il est encore trop tôt pour évaluer. S'agissant des autres dispositifs, plusieurs voies d'amélioration de leur efficience pourraient être poursuivies.

a) Des dépenses fiscales à l'efficacité non démontrée

Dans son rapport public annuel de février 2010, la Cour a posé la question de la réduction progressive de certains dispositifs d'aide aux services à la personne et de leur réorientation vers les services aux personnes les plus vulnérables.

Les études économiques disponibles sur la réduction et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (3 Md€) montrent que ces dépenses fiscales ont un impact significatif sur l'emploi mais aussi que le relèvement du plafond des dépenses éligibles a eu un coût élevé au regard des créations d'emplois induites¹⁶⁰. Un abaissement du plafond (actuellement fixé à 12 000 €, voire plus pour certains bénéficiaires) améliorerait l'efficacité du dispositif et le recentrerait sur les ménages qui en ont le plus besoin.

Dans son rapport public annuel de février 2011, la Cour a noté que la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active visent des objectifs très proches et qu'une meilleure articulation entre les deux dispositifs, passant éventuellement par la suppression de l'un d'eux et l'adaptation de l'autre, est nécessaire.

L'efficacité des exonérations d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales en faveur des heures supplémentaires devrait faire

¹⁵⁹ Qui comprennent des dépenses fiscales et niches sociales.

¹⁶⁰ Cf. « une évaluation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile » de C. Marbot (document de travail de l'INSEE) et « Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives », de C. Carbonnier (Economie et statistiques, 2009).

l'objet d'une évaluation approfondie et indépendante. Il conviendrait notamment de vérifier que ces dispositions n'incitent pas les entreprises à substituer des heures supplémentaires fictives à des hausses de salaires.

De façon plus générale, la pertinence de l'ensemble des dépenses fiscales rattachées au programme « travail » devrait être réexaminée.

b) Des dispositifs à rationaliser

L'efficacité des aides ciblées sur des zones géographiques n'a pas encore été démontrée. En outre, la juxtaposition des interventions de l'Etat et des collectivités territoriales pose souvent des problèmes de cohérence. Ces dispositifs devraient donc être réexaminés.

Les incitations à l'embauche dans le secteur marchand comprennent certaines mesures en faveur de la formation en alternance (contrats de professionnalisation), les aides à l'insertion professionnelle des handicapés et un ensemble assez hétéroclite de dispositifs (aides dégressives à l'employeur, aides aux entreprises d'insertion ou aux associations intermédiaires, contrats initiative emplois, primes de retour à l'emploi...). Des économies pourraient sans doute être obtenues par une rationalisation de cet ensemble.

Les contrats aidés dans le secteur non marchand répondent à deux objectifs : offrir un emploi à des personnes dont l'employabilité est faible et qui ne seraient probablement pas embauchées dans le secteur marchand ; limiter les hausses conjoncturelles du chômage dans le cadre d'une politique économique contra cyclique. Il convient de s'assurer que leur volume est au bon niveau pour atteindre ces objectifs. La reprise de la croissance de l'emploi devrait permettre de réduire leur nombre.

c) Une répartition des compétences peu efficace

Les compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle sont aujourd'hui partagées entre trois groupes d'acteurs (l'Etat, les collectivités territoriales, en particulier les régions, et les organisations syndicales et patronales). Les crédits de la mission travail et emploi de l'Etat représentent 11 Md€ sur les 39 Md€ de dépenses en faveur des politiques du marché du travail, qui représentent 2,0 % du PIB contre 1,6 % du PIB en moyenne dans l'Union européenne en 2008.

L'organisation de ces compétences et des financements associés expliquent en partie ce niveau global de dépenses et se traduit par une efficacité limitée qui appelle des réformes.

Ainsi, dans un rapport public thématique de 2008 sur « la formation professionnelle tout au long de la vie », la Cour a observé que le dispositif spécifique à la formation des demandeurs d'emplois concentre les problèmes du système de formation professionnelle : complexité de l'organisation administrative ; faiblesse de la coordination entre les nombreux acteurs ; dispersion des sources de financement ; incertitude sur la réalité des résultats obtenus.

2 - L'assurance-maladie

Compte tenu du poids et de la dynamique des dépenses d'assurance-maladie, d'une part, de l'anomalie que constitue depuis plusieurs années le financement par l'emprunt de l'équivalent de 4 semaines de soins courants d'autre part, les efforts visant à améliorer leur efficience doivent impérativement être poursuivis et intensifiés. Il ne s'agit pas ici de reprendre les nombreux développements thématiques consacrés au sujet par les rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) publiés chaque année par la Cour, mais de mettre en évidence les lignes d'action principales qui devraient être suivies dans la perspective générale de redressement et de soutenabilité des finances publiques. Trois priorités peuvent être à cet effet dégagées.

a) Assurer, année après année, le strict respect de l'ONDAM.

La situation relevée en 2010, celle d'un strict respect de l'ONDAM, ne doit pas rester une exception mais devenir désormais la règle, quel que soit le contexte économique ou politique.

Cette exigence forte implique une mise en œuvre effective et complète du nouveau dispositif « d'alerte » décidé en 2010 : la solidité et la transparence des hypothèses techniques sous-tendant la construction de l'ONDAM, la fiabilité et la rapidité des systèmes d'information sur la dépense, notamment hospitalière, afin de détecter suffisamment tôt les risques de dérive constituent deux domaines où les efforts engagés doivent être constamment poursuivis. C'est à cette condition que le comité d'alerte pourra pleinement exercer le rôle-clé qui est le sien.

Au-delà du renforcement du cadre de pilotage, le respect de l'ONDAM impliquera des efforts accrus en matière de dépenses de médicaments (celles-ci s'élèvent à 25 Md€ au total). En dépit de quelques progrès récents, la France reste en effet le pays d'Europe où la prescription et la consommation de médicaments est la plus élevée avec tous les risques iatrogènes qui s'y attachent. Des travaux en cours montrent par ailleurs que la politique des prix menée dans ce domaine

s'est faite trop fréquemment au détriment de l'assurance maladie. Un chapitre du prochain RALFSS sera consacré à une analyse en profondeur de la question.

Les résultats des négociations engagées sur les conventions entre l'assurance maladie et les professions de santé devront être compatibles avec le respect d'une croissance de l'ONDAM limitée à 2,8 % en 2012.

Une vigilance particulière devra être apportée en matière de dépenses hospitalières au poids respectif, dans les ressources des établissements, de ce qui relève de la tarification à l'activité et des crédits dits MIGAC (missions d'intérêt général et aides à la contractualisation). Il importe en particulier que le processus de budgétisation puis de répartition de ces crédits entre régions puis entre établissements soit plus stable et plus transparent. A défaut, l'acceptabilité d'ensemble par les acteurs du système de financement serait compromise et l'incitation à l'amélioration de l'efficience que représente la tarification à l'activité serait réduite.

Cette vigilance devra également s'exercer sur la politique d'investissement hospitalier. Les leçons du plan « hôpital 2007 », qui a fait l'objet de nombreuses critiques de la Cour, doivent être tirées afin d'éviter que se renouvellent les cas nombreux d'investissements dispendieux, mal conçus initialement et réalisés de surcroît avec lenteur, ce qui ne fait qu'accroître le risque d'inadéquation. Le pilotage d'ensemble renouvelé qui s'impose en la matière se doit d'intégrer pleinement l'exigence d'une politique ambitieuse de cession des actifs immobiliers rendus disponibles par l'évolution des pathologies, des techniques et des durées de séjour. La Cour prépare sur ce volet, à la demande du Parlement, un rapport relatif aux politiques patrimoniales des hôpitaux publics.

b) Revenir à l'équilibre des comptes d'ici 2014

L'analyse des risques à l'horizon 2020 a mis en évidence que même si la croissance effective de la dépense se limite bien à 2,8 % l'an, la réduction du déficit de l'assurance maladie ne sera que très lente. Le déficit ne disparaîtrait qu'en 2027 si la masse salariale progressait au rythme moyen constaté au cours des 12 dernières années et en 2018 dans l'hypothèse, optimiste, où elle atteindrait 4,3 % l'an. La maîtrise future de la dépense ne suffisant pas à corriger rapidement le déficit « en base », la question du financement de l'assurance maladie, éludée dans les faits depuis la crise de 2008, devra donc rapidement être mise en débat et tranchée. Si tel n'était pas le cas, la France, à la différence par exemple de l'Allemagne qui n'accepte aucun déficit durable en ce domaine, se

placerait durablement dans la situation de reporter, à travers l'accumulation des déficits, la charge des dépenses de soins courants sur les générations futures. L'année 2014, qui suit celle au cours de laquelle le redressement global des finances publiques doit être réalisé selon le programme de stabilité, devrait voir la disparition de ce déficit spécifique que rien, hors circonstances économiques exceptionnelles, ne justifie.

La question des mesures de financement nécessaires pour rééquilibrer les comptes de l'assurance maladie à l'horizon 2014 ne peut être envisagée indépendamment des autres domaines de la protection sociale caractérisés par des déséquilibres financiers et où la question des financements complémentaires est susceptible d'être posée : l'équilibre financier à court terme de la CNAF n'est pas assuré, le rééquilibrage à moyen terme de la CNAV et du FSV est loin d'être acquis, l'amélioration de la prise en charge publique de la dépendance, aujourd'hui envisagée, ne peut se faire sans prélèvement nouveau. L'absence de résorption rapide du déficit de l'assurance maladie ne ferait qu'aggraver les tensions existant d'ores et déjà en matière de dette sociale en accélérant le calendrier des reprises de dettes par la CADES sans allongement de la durée de vie de celle-ci : tout retard dans le rééquilibrage de l'assurance maladie se traduirait inévitablement par des prélèvements ultérieurs destinés à financer la reprise de la dette qui se sera accumulée.

La concurrence avec les besoins de financement d'autres politiques publiques où l'assurance maladie risque d'être placée impose que la réflexion la concernant dépasse l'option que représente l'augmentation de la CSG.

Elle doit s'élargir au niveau de prise en charge publique de la dépense ainsi qu'au bien-fondé et à l'équité du système actuel, compartimenté et opaque, de co-paiements par l'assuré (tickets modérateurs, forfaits, franchises assortis de multiples règles de plafonnement et d'exonération), système qui fera l'objet d'une analyse approfondie dans le prochain RALFSS.

Cette réflexion devrait, dans l'hypothèse où les co-paiements seraient globalement accrus, s'ouvrir aux moyens de préserver l'égal accès aux soins à travers des dispositifs de plafonnement individuel des restes à charge qui existent fréquemment à l'étranger

c) Ouvrir sans tarder des réflexions sur des sujets clés en termes d'efficience du système de soins.

Dans une perspective de soutenabilité à long terme, plusieurs questions à caractère structurel mériteraient réflexion. Sans prétendre en

livrer une liste exhaustive, deux d'entre elles paraissent mériter une attention particulière :

- l'approfondissement de la notion « d'évolution tendancielle des dépenses » à partir de laquelle les ONDAM sont construits. Ce sujet central pourrait ensuite faire l'objet d'analyses et de débats, par exemple au sein du HCAAM (haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie). Ils pourraient éclairer d'un jour nouveau les débats récurrents sur la sévérité, la légitimité et le caractère soutenable de la norme d'évolution retenue pour l'ONDAM en prenant notamment en compte certaines caractéristiques de la période actuelle : la démographie déclinante de diverses professions médicales ; la réduction des innovations en matière de médicaments ; l'accroissement des départs en retraite dans la fonction publique hospitalière.

- la conciliation entre deux tendances lourdes qui caractérisent le système de soins et affectent son efficience globale : spécialisation accrue d'offreurs de soins rémunérés à l'acte et à l'activité d'un côté, demande de soins caractérisée par le poids croissant des maladies chroniques et le besoin de prise en charge globale de la personne de l'autre. La capacité réelle des agences régionales de l'hospitalisation (ARS), avec les outils qui sont aujourd'hui les leurs, à contribuer effectivement à un fonctionnement plus horizontal et globalement plus efficient de l'offre de soins méritera à cet égard d'être rapidement évaluée.

II - Augmenter les recettes publiques

Les recettes publiques devraient être accrues de 30 à 40 Md€ sur cinq ans, selon l'ampleur des économies de dépenses, pour atteindre un effort structurel total de réduction du déficit de 5 points de PIB. Les mesures déjà adoptées en 2010 représentant environ 13 Md€, les mesures nouvelles devront rapporter plus de 20 Md€.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, cette augmentation des recettes devra s'inscrire dans une stratégie fiscale de moyen terme permettant d'améliorer la compétitivité, la croissance potentielle et l'emploi en répartissant équitablement les efforts.

La réduction du coût des niches fiscales et sociales doit être privilégiée, beaucoup étant à la fois inefficaces et inéquitables. Elle devra être complétée en tant que de besoin par la hausse du taux de certains impôts et s'accompagner d'une évolution de l'assiette des prélèvements

favorable à la croissance potentielle, dont dépend l'évolution à moyen et long terme des recettes publiques.

A - Elargir l'assiette des prélèvements

Les dépenses (ou « niches ») fiscales et les « niches » sociales correspondent à des mesures dérogatoires par rapport aux législations fiscale et sociale qui entraînent des pertes de recettes pour l'Etat et les régimes de sécurité sociale.

Le coût des dépenses fiscales en 2010 est estimé à 73 Md€ sur la base de la liste qui en est donnée en annexe au projet de loi de finances pour 2011. Toutefois, des mesures, dont le coût total s'élève à 75 Md€, ont été retirés depuis 2004 de la liste des dépenses fiscales présentée en annexe aux projets de lois de finances et pourraient, pour certaines d'entre elles, y être réintégrées¹⁶¹. D'autres mesures n'ont jamais figuré sur cette liste et pourraient aussi y être ajoutées.

Dans le RALFSS de septembre 2010, la Cour a estimé le coût des niches sociales. Ces travaux ont été délicats à mener compte tenu des méthodologies diverses pouvant être utilisées mais le montant total a été estimé dans une fourchette variant entre 67 et 73 Md€ en 2009.

Dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a mis en évidence la très forte augmentation du coût des dépenses fiscales depuis 2004, année de mise en place de la norme de croissance « zéro volume » des dépenses budgétaires, et les multiples inconvénients de cette expansion. Dans son rapport de septembre 2010 sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, elle a formulé des observations semblables sur les niches sociales.

Elle a en conséquence recommandé de réduire de 10 Md€ le coût des dépenses fiscales, et d'autant celui des niches sociales.

Beaucoup de mesures présentées par le Gouvernement comme des réductions et suppressions de niches fiscales et sociales, dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011, ne concernent pas les dispositifs figurant sur les listes de ces niches qui sont annexées à ces projets de lois. Il s'agit néanmoins de dispositifs dérogatoires et assimilables à des niches et le coût total de ces dernières sera réduit de 10,8 Md€ en 2012.

¹⁶¹ « Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur », rapport public annuel de février 2011.

Ces mesures doivent être complétées pour atteindre un rendement au moins deux fois plus important. Les dispositifs dérogatoires qui réduisent les assiettes de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés ou des cotisations sociales, au détriment de l'efficacité économique et de l'équité sociale sont encore nombreux et doivent être limités ou supprimés.

1 - Les dépenses fiscales

Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour a recommandé d'étudier la suppression de certaines dépenses fiscales en faveur des entreprises, comme le régime mondial consolidé (0,3 Md€) qui ne semble plus répondre à une exigence économique, et de remettre en cause certaines dispositions particulières du régime d'intégration fiscale des sociétés dont le coût est de 2,3 Md€ (sur un total de 18 Md€).

Dans son rapport public annuel de 2010, elle a souligné le coût disproportionné pour l'Etat (1,2 Md€) et la rentabilité particulièrement élevée (jusqu'à 60 % net d'impôt) pour les contribuables, souvent fortunés, des réductions d'impôt sur le revenu accordées en faveur des investissements outre-mer.

Un réexamen des dispositifs en faveur de l'investissement locatif, (0,6 Md€) dont l'efficacité n'est pas avérée et qui profitent surtout aux contribuables les plus aisés, semble nécessaire.

Dans son dernier rapport public annuel, la Cour a noté que le « coup de rabot » sur les réductions et crédits d'impôt (0,4 Md€) est resté limité. Le gain fiscal pourrait être doublé en réduisant plus les taux et plafonds de ces dispositifs sur un champ plus large.

Elle a dès le départ relevé le coût élevé (3,2 Md€) de la baisse de la TVA sur la restauration qui a conduit à ne pas respecter la règle de gage des dépenses fiscales. En application de l'article 10 de la loi de programmation actuelle, les dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2009, ne sont applicables que pendant quatre ans. Cette baisse de TVA, instituée par une loi du 22 juillet 2009, devra donc être revue en 2013 et s'intégrer dans une réflexion plus générale sur les taux réduits de TVA (cf. plus loin).

En examinant la politique familiale, la Cour a noté le caractère discutable en termes d'équité de certaines dépenses fiscales dans les RALFSS de 2007 et 2010. La demi-part supplémentaire accordée aux personnes isolées (coût de 0,4 Md€) profite ainsi plus particulièrement

aux ménages les plus aisés¹⁶², de même que la part supplémentaire attribuée aux contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge¹⁶³. Ce dispositif très ancien, dont le coût était de 1,3 Md€, a été réformé en 2009 et ne devrait plus coûter que 850 M€ en 2013. L'objectif du gouvernement était cependant de le supprimer totalement et la réforme adoptée, après de longs et difficiles débats, consiste à le maintenir pour les parents capables de prouver qu'ils ont effectivement élevé leurs enfants, dispositif dont l'applicabilité doit être vérifiée.

L'abattement de 10 % sur les pensions (2,7 Md€), qui n'a guère de justifications et réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu des retraités, devrait aussi être réexaminé. Les majorations de pensions des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants, qui sont soumises à la CSG, pourraient être également soumises à l'impôt sur le revenu (0,8 Md€). Ces mesures compléteraient la réforme des retraites qui n'a pas demandé d'efforts aux retraités actuels.

Ces dépenses fiscales s'élèvent au total à environ 13 Md€ et les réductions envisageables représentent près de 10 Md€.

2 - Les niches sociales

Plusieurs mesures sont envisageables, représentant un enjeu total de 14 Md€⁶⁴. Le choix de certaines d'entre elles permettrait de réduire de plus de 10 Md€ le coût des niches sociales.

La révision du seuil d'exonération des indemnités de rupture des contrats de travail pourrait se traduire par un gain de l'ordre de 3 Md€ et une hausse complémentaire des prélèvements sociaux sur les retraites chapeau un gain d'environ 1 Md€.

Les aides publiques au financement de la couverture maladie complémentaires (4,3 Md€ y compris les dépenses fiscales), notamment

¹⁶² Elle a aussi, dans ces rapports, demandé la forfaitisation du supplément familial de traitement des agents publics (1,3 Md€ au total), qui actuellement augmente avec le niveau de rémunération (ce n'est pas une dépense fiscale).

¹⁶³ La suppression de ces demi-parts supplémentaires pourrait partiellement compenser, pour l'Etat, le coût du relèvement du taux et de l'extension de l'assiette des cotisations maladie et famille des fonctionnaires que la Cour a aussi recommandés. Cette mesure, dont le rendement pour la sécurité sociale a été évalué à 6 Md€, aurait un coût pour l'Etat, les hôpitaux et les collectivités territoriales. Elle serait sans impact sur le déficit global des administrations publiques, mais opérerait une clarification souhaitable en termes de transparence des comptes et des coûts.

¹⁶⁴ Au-delà des mesures déjà décidées, comme l'annualisation des allégements de charges sociales sur les bas salaires qui en réduit le coût de 2,0 Md€.

des contrats collectifs, sont coûteuses et posent des problèmes d'équité. Ce sujet sera traité dans le prochain RALFSS.

Le relèvement du forfait social à 19 % accroîtrait d'environ 4 Md€ les ressources du régime général. L'extension de son assiette apporterait en outre de l'ordre de 1 Md€.

Aligner le taux maximal de la CSG sur les retraites (6,6% actuellement) sur le taux de droit commun (7,5%) rapporterait de l'ordre de 1 Md€¹⁶⁵.

Au total, si le Gouvernement et le Parlement ne souhaitent pas procéder à un « coup de rabot » généralisé, les possibilités existent d'un ensemble de mesures dont l'enjeu financier serait du même ordre sur les dépenses fiscales, d'une part, et les niches sociales, d'autre part.

B - Infléchir la structure des prélèvements

Les analyses économiques de la fiscalité retiennent généralement trois assiettes pour les prélèvements obligatoires : le travail, le capital et la consommation. Au sein de celle-ci, la consommation de biens et services nuisibles à l'environnement est souvent traitée séparément. Le revenu des ménages est aussi une assiette qui peut être distinguée car, s'il est surtout constitué de revenus du travail et du capital, il comprend aussi les revenus de remplacement (pensions...) et sa taxation sous une forme progressive est un outil essentiel de redistribution.

Les assiettes sur lesquelles les prélèvements sont susceptibles d'être accrus devraient être choisies de façon à augmenter la croissance potentielle et à rééquilibrer plus particulièrement les comptes sociaux si les autres leviers utilisables à cette fin n'y suffisent pas. En outre, comme l'a recommandé le conseil des prélèvements obligatoires¹⁶⁶, chaque prélèvement devrait être davantage spécialisé en visant la finalité pour laquelle il est, comparativement, le plus efficace en termes de rendement, d'efficacité ou d'équité.

1 - Ne pas alourdir le coût du travail

Les prélèvements sur le travail sont défavorables à l'emploi car ils augmentent son coût pour les entreprises et grèvent leur compétitivité. Or,

¹⁶⁵ L'augmentation du taux réduit (avec un passage de 3,8% à 5%) rapporterait pour sa part 0,5 Md€ supplémentaires, l'exonération de CSG pour les retraites d'un faible montant étant maintenue.

¹⁶⁶ « Prélèvements obligatoires sur les ménages ; progressivité, effets redistributifs » ; mai 2011.

ils sont déjà particulièrement élevés en France. Le taux d'imposition du travail salarié est, tous prélèvements confondus et en pourcentage du coût total charges comprises, de 41 % en France, contre 39 % en Allemagne et 34 % dans l'Union européenne à 27¹⁶⁷. Il n'existe donc plus de marge d'augmentation des prélèvements sur cette assiette. Un redéploiement vers d'autres assiettes serait même souhaitable si l'on entend en particulier améliorer la compétitivité coût de l'économie française qui a perdu l'avantage qu'elle possédait en la matière sur l'économie allemande au début des années 2000.

Dans son rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, la Cour a mis en évidence les diverses taxes payées par les entreprises et assises sur leur masse salariale (versement transport, taxe sur les salaires, contribution au profit du fonds national d'aide au logement...), qui représentent 1,2 % du PIB. Elles pourraient être remplacées par un prélèvement sur une assiette plus large comme le revenu des ménages ou la consommation. La question du passage d'un financement professionnel à un financement universel peut aussi être posée pour les cotisations sociales en faveur de la branche famille de la sécurité sociale.

2 - La fiscalité sur le capital

Le taux de taxation du capital en France (39 %) est sensiblement plus élevé que dans les autres pays européens (23 % en Allemagne et, en moyenne, 26 % dans l'Union européenne à 27). L'imposition du capital peut donc difficilement être globalement accrue, mais elle prend des formes diverses qui n'ont pas les mêmes effets sur l'emploi et la compétitivité. Des redéploiements sont donc envisageables.

Accroître l'imposition des bénéfices ou du stock de capital des entreprises risquerait de pénaliser l'investissement et de dégrader la compétitivité. Augmenter la taxation du patrimoine des ménages à travers sa détention, sa transmission à titre gratuit ou ses revenus, est en revanche moins défavorable. La taxation de la détention du capital foncier par les ménages est même souvent recommandée, par exemple par l'OCDE. L'accroissement de cette forme de taxation se heurte toutefois en France à l'archaïsme des valeurs cadastrales et au fait que ces impôts relèvent de la compétence des collectivités territoriales.

¹⁶⁷ Les comparaisons avec l'Allemagne et l'ensemble de l'Union européenne sont détaillées dans le rapport de la Cour sur « les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne » de mars 2011.

3 - Les marges disponibles sur la fiscalité indirecte

La TVA a d'abord pour finalité d'obtenir un certain niveau de recettes fiscales. Un alignement du taux réduit et de son champ d'application sur le régime qui prévaut en Allemagne se traduirait par une recette complémentaire de 15 Md€. Ses effets sur la compétitivité et l'emploi seraient très limités s'il n'entraîne pas un enchaînement inflationniste de hausses de prix et de coûts.

La TVA est certes globalement dégressive en fonction du revenu des ménages, mais le périmètre des taux réduits actuels ne bénéficie que relativement peu aux ménages les plus modestes (restauration, travaux de rénovation des logements notamment). En outre les prestations sociales sous conditions de ressources peuvent être mobilisées pour compenser l'effet de cette dégressivité. Les aides sociales ciblées sur les ménages aux revenus modestes sont plus efficaces et moins coûteuses que les taux réduits de TVA pour redistribuer les revenus.

Le poids des recettes tirées de la fiscalité environnementale en France (2,1 % du PIB) est plus faible que dans la moyenne de l'Union européenne (2,6 %) et leur augmentation pourrait être une alternative. Ces prélèvements peuvent certes avoir, pour certains, un impact négatif sur la compétitivité des entreprises, mais ils ont en contrepartie des avantages en termes de préservation de l'environnement. Aligner le produit de la fiscalité environnementale, en pourcentage du PIB, sur la moyenne européenne accroîtrait son produit de 10 Md€.

4 - Les prélèvements sur le revenu

Le poids de l'impôt sur le revenu, rapporté au PIB, est plus faible en France que dans les pays comparables, même en y ajoutant la CSG, ce qui limite son effet redistributif. Le poids global et la progressivité d'ensemble des impôts sur le revenu relèvent avant tout de choix politiques portant sur l'ampleur de la redistribution souhaitée. Sans préjuger d'une réforme globale de l'impôt sur le revenu, la Cour relève que la simple désindexation du barème, pratiquée dans d'autres pays et en France dans des périodes antérieures, augmenterait son produit de 0,7 Md€ pour chaque hausse de 1,0 % des prix, soit de 2 à 6 Md€ selon la durée de cette désindexation et le taux d'inflation.

Le rééquilibrage des comptes sociaux doit se faire en ralentissant fortement la croissance des dépenses. Si ce ralentissement et la réduction des niches sociales s'avéraient insuffisants, ou si cette autre voie était préférée, une augmentation du taux de la CSG, et éventuellement de celui

de la CRDS pour rembourser la dette sociale, pourrait être nécessaire pour boucler le programme de consolidation des finances publiques.

Les enjeux financiers

Les niches fiscales et sociales ainsi que les mesures de hausse des prélèvements obligatoires évoquées ci-dessus représentent au total plus de 50 Md€ : 13 pour les dépenses fiscales, 14 pour les niches sociales, 12 pour l'ajustement des taux de TVA (hors TVA sur la restauration comptée dans les dépenses fiscales), 10 pour la fiscalité environnementale et 2 à 6 pour la désindexation du barème de l'impôt sur le revenu. Les éléments de problématiques réunis montrent les choix possibles pour augmenter les recettes publiques, sur cinq ans, de plus de 20 Md€ en retenant seulement une partie.

CONCLUSION

Compte tenu du niveau du déficit structurel et de celui de la dette, un effort structurel de réduction du déficit équivalent à un point de PIB par an, soit 20 Md€, pour tendre vers la disparition du déficit structurel est devenu nécessaire.

Etant donné le niveau déjà élevé des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires en France, le redressement des finances publiques doit être obtenu en agissant principalement sur les dépenses. Il ne s'agit pas de les réduire mais d'en ralentir fortement la croissance.

L'ajustement des dépenses de fonctionnement doit être renforcé et étendu au-delà de l'Etat et de ses opérateurs. Les aides aux entreprises doivent être réexaminées, mais des économies à la hauteur des enjeux ne pourront être obtenues qu'en ralentissant aussi la croissance des prestations sociales, celles-ci représentant 45 % des dépenses publiques. Des économies peuvent être réalisées sans remettre en cause la solidarité due aux personnes les plus modestes, y compris dans le champ de politiques comme celle de l'emploi, en ciblant mieux les dépenses.

Limiter plus strictement, année après année, la croissance des dépenses d'assurance maladie suppose à la fois d'affiner la connaissance de leur évolution tendancielle, d'élaborer des programmes précis d'économies de gestion et d'amélioration de l'efficience de l'offre de soins et de resserrer le dispositif de suivi. Compte tenu de l'ampleur du déficit structurel de cette branche, la question du financement des

dépenses de santé devra aussi être rapidement reposée. La réflexion devra inclure la possibilité d'une hausse de la participation des assurés ne remettant pas en cause l'accès aux soins des plus démunis.

La maîtrise des dépenses publiques ne suffira pas et une augmentation des recettes est inévitable, au moins pendant la phase de redressement. Elle doit d'abord prendre la forme d'une réduction du coût des niches fiscales et sociales, pour des montants équivalents. Le gain pour les finances publiques pourrait être bien plus important que celui des mesures déjà prises, tout en améliorant l'équité et l'efficacité des prélevements obligatoires.

Une réforme plus vaste de la structure des prélevements fiscaux et sociaux permettant d'augmenter les recettes et de soutenir la croissance potentielle, dont dépend en définitive l'évolution future des recettes publiques, devra être engagée. En particulier, des prélevements pesant sur le coût du travail pourraient être remplacés par des prélevements sur d'autres assiettes, plus larges et moins préjudiciables à l'emploi et à la compétitivité.

Conclusion générale

L'audit des finances publiques mené par la Cour dans le cadre du présent rapport conduit aux conclusions suivantes.

En 2010, le déficit public a baissé de 0,4 point de PIB, après son niveau exceptionnellement élevé de 2009, pour revenir de 7,5 à 7,1 % du PIB. Il est néanmoins resté supérieur au déficit moyen des autres pays de la zone euro (5,8 % du PIB), et plus encore à celui de l'Allemagne (3,3 % du PIB).

Ce déficit s'est encore concentré sur l'Etat et les régimes sociaux, le besoin de financement des administrations publiques locales ayant pour sa part diminué.

La réduction limitée du déficit public résulte de mouvements contraires.

Le coût des mesures de relance a diminué, ce qui a contribué à le réduire de 0,7 point de PIB. La croissance en volume des dépenses publiques (0,6 %) a sensiblement ralenti par rapport à sa tendance des dix années précédentes (2,4 % par an). Ce ralentissement a résulté, pour les deux tiers, de la baisse des dépenses des collectivités territoriales, notamment de leurs investissements. Il a aussi concerné les administrations sociales.

A l'inverse, les baisses d'impôts, principalement la réforme de la taxe professionnelle, mais aussi, même si c'est à un rythme ralenti, une nouvelle augmentation des dépenses fiscales, ont aggravé le déficit de 0,4 point de PIB.

L'effort structurel, dans le calcul duquel n'entrent pas les effets temporaires du plan de relance et qui traduit le mieux l'évolution de fond des finances publiques, a au total été quasiment nul. L'impact du ralentissement des dépenses (0,5 point de PIB) a été presque compensé par les baisses d'impôts (0,4 point).

Le déficit structurel, notion utilisée au plan international et dans le calcul duquel interviennent d'autres éléments, a encore légèrement augmenté. Il s'est élevé à environ 5 % du PIB en 2010, niveau supérieur de 1 point à celui des autres pays de la zone euro et de 3 points à celui de l'Allemagne. Il s'est lui-même principalement concentré sur l'Etat, mais le déficit structurel du régime général de sécurité sociale, qui ne finance que des dépenses courantes de transferts et de soins, représente à lui seul 0,7 % du PIB. Le niveau du déficit structurel est affecté de deux incertitudes importantes, tenant à l'impossibilité de chiffrer le coût en

régime de croisière de la réforme de la taxe professionnelle et de déterminer si le ralentissement de la dépense locale est durable ou pour une part circonstanciel.

En 2011, si les recettes des administrations publiques peuvent s'avérer conformes à la prévision du Gouvernement, le respect des objectifs de dépenses est loin d'être acquis. Même ramené à 5,7 % du PIB, le déficit de 2011 resterait supérieur au déficit moyen des autres pays de la zone euro (3,9 %). Compte tenu de cet écart, des difficultés et des risques des années suivantes, l'objectif devrait être, si la conjoncture le permet, de ramener le déficit au-dessous de 5,7 % du PIB en 2011.

A l'horizon de 2014, l'évolution du déficit qui est inscrite dans le programme de stabilité repose sur le cumul d'hypothèses favorables de croissance économique et de progression des recettes publiques. Les mesures qui permettraient de respecter les objectifs de dépenses ne sont pas suffisamment précisées et devront être rapidement explicitées, notamment pour 2012. Dans d'autres grands pays européens, les programmes de redressement prévoient des mesures plus fortes et, surtout, mieux détaillées sur les dépenses publiques.

La dette publique, qui a franchi le seuil de 80 % du PIB pour atteindre 82,3 % du PIB fin 2010 et dépasser 1 600 Md€ au début de 2011, continuera à augmenter alors que celle de l'Allemagne pourrait entamer sa décrue dès 2011. Si le déficit structurel était maintenu à 5 % du PIB, la dette française pourrait atteindre 90 % du PIB en 2012, 100 % en 2016 et 110 % en 2020.

La dette sociale, qui constitue en elle-même une anomalie, continuerait à progresser. Le retour à l'équilibre des régimes de retraite en 2020 est loin d'être acquis et le déficit pourrait être supérieur à 12 Md€. Même si la croissance de ses dépenses était limitée à 2,8 % par an, l'assurance maladie resterait de nombreuses années en déficit et celui-ci serait encore de 5 Md€ en 2020, à croissance de la masse salariale égale à celle des 12 dernières années. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a déjà prévu de transférer 130 Md€ de dettes portées par l'ACOSS à la CADES mais, à tendances inchangées, de nouveaux transferts seront inévitables, à hauteur de 100 à 120 Md€, à l'horizon de 2020, dont une partie au plus tard en 2013.

A très long terme, alors que les perspectives démographiques de la France sont plus favorables que celles des autres pays européens, notamment de l'Allemagne, la situation de ses finances publiques est moins soutenable, en raison de son déficit structurel actuel.

A court comme à moyen et long termes, la situation des finances publiques, et notamment le risque d'un emballement de la dette publique, est une menace majeure pour la croissance.

Le redressement des finances publiques est en conséquence une priorité incontournable. Il est indispensable pour consolider la reprise de la croissance. Il l'est aussi pour préserver la capacité des autorités nationales à arrêter en toute indépendance les principaux choix économiques et sociaux sur le devenir du pays. Un effort structurel de réduction du déficit d'un point de PIB par an pendant cinq ans est nécessaire pour résorber le déficit structurel. Il permettrait de ramener la dette publique à 72 % du PIB en 2020.

Cet effort n'est pas hors de portée dès lors qu'il s'appuierait sur une volonté forte et continue. Les objectifs du programme de stabilité en sont proches, mais l'effort structurel doit être un peu plus important, poursuivi au-delà de 2014 et son contenu doit être précisé.

*L'ampleur et la durée du redressement à réaliser rendent encore plus nécessaire **un dispositif de pilotage efficace**. Les lois de programmation des finances publiques, notamment les budgets triennaux de l'Etat qui en forment le socle, en constituent un outil nécessaire, mais le non respect de certaines dispositions importantes de la première loi de programmation en montre les limites. Indépendamment des suites données au projet de loi constitutionnelle, la programmation des finances publiques doit être améliorée, la coordination entre les acteurs publics concernés renforcée, des dispositions prises pour interdire les déficits sociaux, les résultats pouvoient faire l'objet d'un examen approfondi au Parlement.*

La réduction du déficit structurel ne viendra pas seulement des règles, mais aussi de réformes d'une ampleur suffisante et poursuivies dans la durée. Elle est possible si la répartition des efforts est adéquate entre l'action sur les dépenses et les augmentations de recettes.

La réduction du déficit doit majoritairement porter sur les dépenses, sans en réduire le niveau, en volume et a fortiori en valeur, mais en ralentissant le rythme de leur progression. L'action sur les dépenses de fonctionnement doit être renforcée et étendue, au-delà de l'Etat et de ses opérateurs, à l'ensemble des administrations publiques. Nombre de politiques d'intervention appellent des réexamens en profondeur. Un meilleur ciblage des dépenses sociales peut permettre de les ralentir sans remettre en cause la solidarité nationale.

L'effort de redressement des finances publiques ne pourra pas porter seulement sur la maîtrise des dépenses, aussi indispensable soit-elle, et une augmentation des recettes publiques, au moins temporaire, est

inévitable pour le compléter. Elle doit passer surtout par une réduction du coût des niches fiscales et sociales, pour des montants qui pourraient être équivalents, de l'ordre de 10 Md€ chacun, et s'inscrire dans une stratégie de moyen terme. La structure des prélèvements obligatoires doit être modifiée pour renforcer la croissance potentielle, tout en veillant à une répartition juste des efforts.

* * *

La France part d'un déficit supérieur à la moyenne européenne et a fait le choix d'un redressement progressif de ses finances publiques, étalé sur une période relativement longue et fondé pour l'essentiel sur une modération de la dépense. La croissance de celle-ci a été infléchie en 2010, des outils de pilotage des finances publiques plus efficaces mis en place et une réforme structurelle décidée en matière de retraites.

Le succès de cette stratégie dépendra avant tout de la capacité des pouvoirs publics à poursuivre avec constance cet effort dans la durée. Notre pays devant renforcer sa crédibilité, tant auprès de ses partenaires de l'Union européenne que vis-à-vis des marchés financiers, rien ne saurait justifier que l'on s'écarte, aussi peu que ce soit, de cette voie. Les efforts doivent être prolongés et porter tant sur la maîtrise de la dépense que sur la préservation de la recette. Les économies réalisées sur la dépense ne doivent plus être rendues vaines par des mesures de réduction des recettes.

Si de bonnes surprises devaient être constatées dans la période à venir en matière de croissance et de recettes publiques, elles devraient, à la différence de ce qui s'est trop souvent pratiqué par le passé, être mises à profit pour accélérer la réduction du déficit sans relâcher en rien l'indispensable effort structurel.

ANNEXES

Liste des annexes

	Page
Annexe I - Le périmètre des administrations publiques.....	182
Annexe II - Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques.....	183
Annexe III - Les référentiels comptables	185
Annexe IV - Dépenses et recettes de l'ensemble des collectivités territoriales et des groupements de communes à fiscalité propre (en M€).....	188
Annexe V - Les comparaisons internationales.....	191

Annexe I - Le périmètre des administrations publiques

Les administrations publiques (APU) de la comptabilité nationale regroupent les organismes publics non financiers qui ont pour principale activité une production non marchande ou la redistribution des revenus et richesses. La majeure partie de leurs ressources est constituée de prélèvements obligatoires ou de subventions d'autres APU. Elles sont composées de quatre sous-secteurs qui forment le périmètre des finances publiques :

- *l'Etat stricto sensu* (28 % du total des dépenses des APU en 2009¹⁶⁸), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus;

- *les organismes divers d'administration centrale (ODAC)* (6 % des dépenses des APU). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'Etat. Leur définition est proche de celle des opérateurs de l'Etat ;

- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (45 % du total des dépenses des APU) comprennent : les régimes d'assurance sociale qui incluent les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, et l'assurance chômage ; la Cades et le fond de réserve des retraites ; les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS), à savoir les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée ;

- *les administrations publiques locales (APUL)* (21 % des dépenses des APU) comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.)¹⁶⁹.

168) Source : rapport sur les dépenses publiques et leur évolution ; PLF 2010. Cette partition par sous-secteur des dépenses des APU s'appuie sur les comptes provisoires pour 2009. Le montant imputé à chaque sous-secteur diffère de celui qui apparaît quand on le prend isolément (il est de plus de 100 Md€ inférieur pour l'Etat), du fait de la neutralisation des transferts entre administrations.

169) Les hôpitaux publics font partie des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Annexe II - Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques

- **La capacité de financement (ou solde de financement) des APU**, correspond à peu de choses près au déficit public au sens du traité de Maastricht et au résultat du calcul suivant : recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement – investissements matériels + subventions d’investissement reçues – subventions d’investissement versées. Le besoin de financement des APU est l’opposé de leur capacité de financement et est égal, hors mouvements d’actifs et décalages comptables, à la variation de la dette des APU au sens des comptes nationaux.

- **la dette brute des administrations publiques au sens des comptes nationaux** est la somme de leurs passifs, consolidée et en valeur de marché.

- **la dette publique au sens du traité de Maastricht** est la dette brute consolidée des APU en valeur nominale et après déduction de certains passifs plus difficiles à estimer (dettes commerciales...).

- **Le solde stabilisant** correspond au solde (capacité de financement en comptabilité nationale) pour lequel le niveau de la dette publique reste stable par rapport au produit intérieur brut à un certain horizon, hors cessions d’actifs. Le déficit stabilisant la dette à l’horizon d’un an est égal au produit du ratio dette / PIB à fin N-1 par le taux de croissance du PIB en valeur au cours de l’exercice N.

- **Le solde primaire** retrace l’écart entre les recettes et les dépenses hors charges d’intérêt de la dette.

- **Le solde structurel** est calculé en neutralisant l’impact de la conjoncture économique sur la capacité de financement des APU et, éventuellement, l’impact de certaines mesures exceptionnelles. Le solde structurel non corrigé des mesures exceptionnelles est parfois appelé **le solde corrigé des variations cycliques**. Les recettes résultant d’une élasticité au PIB différente de un ne sont pas neutralisées dans le calcul de ces soldes, alors que leur caractère structurel n’est pas établi.

- **L’effort structurel** retrace l’amélioration du solde structurel qui est imputable à la maîtrise des dépenses, c'est-à-dire à une croissance des dépenses inférieures à celle du PIB potentiel, et aux mesures nouvelles décidées en matière de prélèvements obligatoires. Cet indicateur a été mis au point en 2003 par le ministère des finances, afin de s’en tenir aux paramètres dont la nature structurelle est la mieux établie. Il fait ainsi

ressortir plus nettement que le solde structurel la réalité des efforts de réduction du déficit public, notamment parce qu'il n'est pas affecté par des élasticités des recettes différentes de un.

- *Les « mesures exceptionnelles »* désignent les mesures qui ont une incidence ponctuelle d'ampleur significative sur le déficit et non un impact durable sur la situation des finances publiques à moyen terme. Le Pacte de stabilité et de croissance mettant l'accent sur l'évolution des soldes hors mesures exceptionnelles, la Commission en a dressé une liste indicative, qui comprend notamment les modifications du calendrier des recettes et des dépenses ayant une incidence sur le déficit de l'année, les recettes exceptionnelles tirées d'entreprises publiques et les versements exceptionnels liés aux transferts d'engagements de retraite (soultes). La Cour des comptes considère que le plan de relance a été une mesure exceptionnelle et que le solde structurel doit être corrigé de son impact. La Commission européenne ne l'a pas repris dans sa liste de mesures exceptionnelles.

- *L'« élasticité » des recettes au PIB* mesure le rapport entre le taux de progression des recettes, à périmètre et législation constants, et celui du PIB en valeur. Cette élasticité connaît des fluctuations importantes autour d'un niveau à moyen-long terme généralement considéré comme étant de l'ordre de l'unité (soit une progression des recettes en ligne avec celle du PIB en valeur). On peut aussi calculer des élasticités spécifiques à chaque prélèvement obligatoire.

- *La « croissance potentielle »* retrace l'évolution du PIB à taux d'utilisation inchangée des principaux facteurs de production (population active, équipements). Elle correspond à la croissance du PIB potentiel, qui est lui-même défini comme la production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans générer de tensions correctrices, à la hausse ou à la baisse, sur l'évolution des prix. Elle est principalement déterminée par l'évolution de la population active et les gains de productivité du travail.

Annexe III – Les référentiels comptables

Ce rapport s'appuie d'abord sur la présentation des finances publiques en comptabilité nationale, seul référentiel comptable permettant de faire des comparaisons internationales et de donner une image globale et cohérente des administrations publiques.

Les sous-secteurs des administrations publiques (Etat, ODAC, ASSO et APUL) et certains organismes à l'intérieur de ces sous-secteurs (notamment les ODAC) disposent de référentiels comptables spécifiques qui sont aussi utilisés dans ce rapport pour analyser plus en détail leur situation.

L'Etat a lui-même trois référentiels comptables : la comptabilité nationale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale (ou patrimoniale).

De la comptabilité nationale à la comptabilité budgétaire

Le solde de l'Etat en comptabilité budgétaire était de - 148,8 Md€ en 2010 alors que le solde en comptabilité nationale, tel qu'il a été notifié à la Commission européenne, s'est élevé à - 121,1 Md€. Les 27,7 Md€ qui permettent de passer du premier au deuxième s'expliquent de la manière suivante.

La comptabilité budgétaire est en encassements / décaissements alors que la comptabilité nationale est en droits constatés, ce qui conduit à une correction de - 3,6 Md€.

Certaines dépenses et recettes budgétaires sont considérées en comptabilité nationale comme des opérations financières sans impact sur le solde de financement, ce qui contribue pour + 28,9 Md€ à la différence entre les deux soldes.

En particulier, les prêts et avances ou les apports en fonds propres, sont des dépenses en comptabilité budgétaire et des opérations financières sans impact sur le solde en comptabilité nationale. Or, les dotations « non consommables » aux opérateurs chargés des investissements d'avenir ont été considérées comme des opérations financières en comptabilité nationale. En outre, les comptables nationaux considèrent que certains fonds sans personnalité morale et gérés pour le compte de l'Etat par des opérateurs ou par la CDC, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, font partie de l'Etat. Ils n'ont donc pas enregistré, dans ce cas, de transfert de l'Etat à ces opérateurs ou à la CDC. Au total, les modalités différentes de traitement des investissements d'avenir expliquent l'essentiel de cet écart de 28,9 Md€ constaté en 2010.

Certaines opérations non budgétaires donnent lieu à l'enregistrement de recettes et dépenses en comptabilité nationale, ce qui explique + 2,0 Md€. Les primes d'émission des obligations du trésor à un cours différent de celui du marché, par exemple, ne sont pas comptabilisées de la même façon.

Enfin, un retraitement des gains et pertes sur swaps explique l'écart à hauteur de + 0,4 Md€.

De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale

Le solde de l'Etat en comptabilité budgétaire était de - 148,8 Md€ en 2010 alors que le solde en comptabilité générale (ou patrimoniale) s'est élevé à - 112,0 Md€.

Les principales différences entre ces deux référentiels comptables sont les suivantes :

- le fait générateur des charges et produits intervient lors de la constatation des doits et obligations de l'Etat en comptabilité générale, alors que celui des recettes et dépenses budgétaires se rapporte aux mouvements de caisse ;

- les dépenses budgétaires qui correspondent à la constitution d'actifs physiques (investissements immobiliers...) ou financiers (prêts et avances, apports en fonds propres...) sont directement inscrites à l'actif du bilan, sans affecter le compte de résultat, en comptabilité générale ; symétriquement, les recettes budgétaires qui correspondent à leur cession ou à leur remboursement sont directement soustraites de l'actif, seules les éventuelles plus et moins values affectant le compte de résultat ;

- les dotations aux provisions, dépréciations et amortissements (et inversement les reprises de ces dotations) qui sont enregistrées en comptabilité générale n'existent pas en comptabilité budgétaire, car elles ne correspondent pas à des flux réels d'encaissement ou de décaissement.

En 2010, certaines opérations sont plus particulièrement à l'origine de l'écart entre les deux soldes :

- les dotations aux opérateurs chargés des investissements d'avenir constituent des dépenses budgétaires qui, en comptabilité générale, ont été, pour la plupart, inscrites directement à l'actif du bilan, sans affecter le résultat, en immobilisations financières (25,6 Md€) ou en avances (5,6 Md€) ;

- les cotisations sur leur valeur ajoutée versées par les entreprises à l'Etat en 2010 (10,4 Md€) constituent des acomptes enregistrés en

recettes en comptabilité budgétaire et en dettes non financières de l'Etat en comptabilité générale¹⁷⁰.

La comptabilité générale est plus proche de la comptabilité nationale que la comptabilité budgétaire (comptabilisation en droits constatés pour les deux premières et en encassemens et décaissements pour la troisième ; traitement semblable des investissements financiers). Elle diffère cependant de la comptabilité nationale sur plusieurs points importants : les investissements non financiers sont des dépenses publiques réduisant le solde en comptabilité nationale ; il n'y a pas de provisions, ni d'amortissement, en comptabilité nationale¹⁷¹.

¹⁷⁰ En 2011, avec le paiement du solde par les entreprises, l'Etat enregistrera en comptabilité générale le remboursement de ces dettes et un produit régalién égal au montant finalement dû par les entreprises.

¹⁷¹ Des amortissements sont calculés par les comptables nationaux et utilisés dans certaines études mais ils ne sont pas pris en compte dans les dépenses publiques et dans le solde de financement.

Annexe IV - Dépenses et recettes des collectivités territoriales et des groupements de communes à fiscalité propre (en M€)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 provisoire
Dépenses totales	146 978	154 309	167 018	177 643	187 566	200 589	206 823	214 234	212 649
Recettes totales hors emprunt	135 704	141 572	153 151	162 101	172 062	181 729	186 929	195 851	198 946
Charges de fonctionnement	96 449	101 055	112 325	118 254	124 232	132 584	140 008	145 514	148 670
Frais de personnel	32 879	34 380	36 621	38 569	40 704	44 509	48 035	50 297	51 732
Charges financières	4 324	3 895	3 682	3 559	3 842	4 171	4 591	4 093	3 895
Subventions	33 924	36 243	44 802	47 727	50 110	53 427	55 473	58 129	59 907
Achats	21 748	22 767	23 140	24 135	25 508	26 204	27 456	28 099	28 486
Autres charges	3 574	3 770	4 080	4 265	4 067	4 273	4 452	4 896	4 650
Produits de fonctionnement	120 770	126 601	137 725	145 456	153 355	161 397	167 033	172 049	178 820
Concours de l'Etat	40 378	42 575	44 214	45 435	46 896	47 700	48 211	48 729	49 426
Impôts directs	49 374	51 616	53 796	57 166	60 569	62 422	65 084	70 248	73 498
Impôts indirects	14 847	15 382	22 013	25 650	27 809	31 681	33 422	32 331	35 383
Subventions	6 128	6 649	6 690	6 143	7 238	7 807	7 999	8 083	8 110

Autres produits	10 043	10 379	11 012	11 062	10 842	11 787	12 316	12 657	12 404
Autofinancement	24 321	25 546	25 400	27 202	29 123	28 814	27 024	26 535	30 150
Emplois d'investissement	50 529	53 254	54 693	59 388	63 334	68 005	66 815	68 720	63 979
Dépenses d'investissement	27 164	28 692	31 575	34 243	37 367	41 320	40 017	39 824	36 724
Remboursement d'emprunts (1)	12 905	13 193	11 172	12 251	12 396	11 156	11 580	12 044	12 002
Subventions	7 449	8 018	8 754	9 113	11 363	12 972	13 081	13 850	12 592
Autres dépenses	3 011	3 351	3 192	3 781	2 208	2 557	2 137	3 002	2 661

Ressources d'investissement (hors emprunts)	14 934	14 971	15 426	16 645	18 708	20 332	19 896	23 802	20 126
FCTVA	3 470	3 615	3 522	3 757	4 141	4 488	5 036	8 991	5 425
Autres dotations et subventions	7 773	7 331	7 724	8 698	9 337	10 158	10 042	10 268	9 734
Autres recettes	3 691	4 025	4 180	4 191	5 230	5 686	4 819	4 542	4 966
Solde d'investissement avant emprunt	-11 274	-12 737	-13 867	-15 541	-15 504	-18 860	-19 894	-18 383	-13 703
Encours de dette (en milliards d'euros)	85,4	86,7	90,5	93,4	98,3	104,9	112,6	119,8	124,2

(1) La création en 2004, dans la nomenclature comptable M14, du compte 16449 "Opérations afférentes à l'option de tirage sur la ligne de trésorerie" permet de retraitier les opérations liées aux emprunts. Ce retraitement ne peut en revanche être effectué pour les exercices antérieurs à 2004

ANNEXE V – Les comparaisons internationales

Les tableaux 1 à 10 donnent, avec la mention des sources utilisées :

- les moyennes communautaires les plus usuelles (désormais zone euro à 17 et Union à 27) ;

- les données relatives à chacun des dix sept Etats membres de la zone euro (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal depuis 1999 ; Grèce depuis 2001 ; Slovénie depuis 2007 ; Chypre et Malte depuis 2008 ; Slovaquie depuis 2009 ; Estonie depuis le 1^{er} janvier 2011).

- les données des trois Etats qui, à ce stade au moins, ont choisi de ne pas participer à l'euro (Danemark, Suède, Royaume-Uni) ;

- et, s'agissant des autres Etats non encore membres de la zone euro (cinq autres des dix Etats entrés en mai 2004 + Bulgarie et Roumanie entrées en janvier 2007), pour des raisons de taille de tableaux, les données de la Pologne, première économie, par le poids de son PIB, de cet ensemble d'Etats et, pour chaque année examinée, celles des deux Etats, parmi les six autres, dont les ratios ont été, sur chaque point traité, les plus extrêmes. Tous les Etats de l'UE apparaissent, toutefois, dans l'annexe récapitulative des données budgétaires 2010 (tableau n° 8).

Au sein de la zone euro, les PIB publiés le 26 avril 2011 par Eurostat ont donné, pour 2010, le classement suivant (en % de la somme des PIB des dix sept Etats de la zone) : Allemagne (27,1 %), France (21,2 %), Italie (16,8 %), Espagne (11,5 %), Pays-Bas (6,4 %), Belgique (3,8 %), Autriche (3,1 %), Grèce (2,5 %), Finlande, Portugal et Irlande (près de 2 % chacun), Slovaquie (0,7 %), Luxembourg (0,5 %), Slovénie (0,4 %), Chypre et Estonie (moins de 0,2 % chacun), Malte (0,06 %).

Dans l'Union à 27, le classement devient le suivant (en % de la somme des PIB des vingt sept Etats de l'UE) : Allemagne (20,3 %), France (15,9 %), Royaume-Uni (13,8 %), Italie (12,6 %), Espagne (8,7 %), Pays-Bas (4,8 %), Pologne et Belgique (2,9 %), Suède (2,8 %), Autriche (2,3 %), Danemark (1,9 %), Finlande, Portugal, Irlande et République tchèque (entre 1 et 1,5 %), Roumanie et Hongrie (un peu moins de 1 %), Slovaquie (0,5 %), Luxembourg, Slovénie et Bulgarie (autour de 0,3 %), Lituanie et Lettonie (autour de 0,2 %). La somme des PIB des Etats de la zone euro a représenté 74,9 % du total de l'Union.

Le poids relatif de la France, dans les deux classements précédents, n'a été que peu modifié par les nouvelles données publiées par l'INSEE le 13 mai 2011 (21,1 % au lieu de 21,2 dans la somme corrigée des PIB de la zone euro et 15,8 % au lieu de 15,9 dans celle de l'Union à 27).

Tableau 1 : DEFICITS (OU EXCEDENTS) PUBLICS (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde public)

	2006		2007		2008		2009		2010
	z. € (17)								
	UE (27)								
Finlande	4,0	Finlande	5,2	Finlande	4,2	Luxembourg	-0,9	Estonie	0,1
Irlande	2,9	Luxembourg	3,7	Luxembourg	3,0	Estonie	-1,7	Luxembourg	-1,7
Estonie	2,4	Chypre	3,4	Chypre	0,9	Finlande	-2,6	Finlande	-2,5
Espagne	2,0	Estonie	2,5	Pays-Bas	0,6	Allemagne	-3,0	Allemagne	-3,3
Luxembourg	1,4	Espagne	1,9	Allemagne	0,1	Malte	-3,7	Malte	-3,6
Pays-Bas	0,5	Allemagne	0,3	Autriche	-0,9	Autriche	-4,1	Belgique	-4,1
Belgique	0,1	Pays-Bas	0,2	Belgique	-1,3	Italie	-5,4	Italie	-4,6
Chypre	-1,2	Irlande	0,1	Slovénie	-1,8	Pays-Bas	-5,5	Autriche	-4,6
Slovénie	-1,4	Slovénie	-0,1	Slovaquie	-2,1	Belgique	-5,9	Chypre	-5,3
Autriche	-1,6	Belgique	-0,3	Italie	-2,7	Chypre	-6,0	Pays-Bas	-5,4
Allemagne	-1,6	Autriche	-0,9	Estonie	-2,8	Slovénie	-6,0	Slovénie	-5,6
France	-2,3	Italie	-1,5	France	-3,3	France	-7,5	France	-7,1
Malte	-2,8	Slovaquie	-1,8	Portugal	-3,5	Slovaquie	-8,0	Slovaquie	-7,9
Slovaquie	-3,2	Malte	-2,4	Espagne	-4,2	Portugal	-10,1	Portugal	-9,1
Italie	-3,4	France	-2,7	Malte	-4,5	Espagne	-11,1	Espagne	-9,2
Portugal	-4,1	Portugal	-3,1	Irlande	-7,3	Irlande	-14,3	Grèce	-10,5
Grèce	-5,7	Grèce	-6,4	Grèce	-9,8	Grèce	-15,4	Irlande	-32,4
Danemark	5,2	Danemark	4,8	Danemark	3,2	Danemark	-2,7	Danemark	-2,7
Suède	2,3	Suède	3,6	Suède	2,2	Suède	-0,7	Suède	0,0
Roy. Uni	-2,7	Roy. Uni	-2,7	Roy. Uni	-5,0	Roy. Uni	-11,4	Roy. Uni	-10,4
Pologne	-3,6	Pologne	-1,9	Pologne	-3,7	Pologne	-7,3	Pologne	-7,9
Bulgarie	1,9	Bulgarie	1,1	Bulgarie	1,7	Hongrie	-4,5	Bulgarie	-3,2
Hongrie	-9,3	Hongrie	-5,0	Roumanie	-5,7	Lettonie	-9,7	Lettonie	-7,7

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour la France, publication de l'INSEE du 13 mai 2011.

Tableau 2 : SOLDES PRIMAIRES (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde primaire)

	2006		2007		2008		2009		2010	
	z. € (17)	1,5	z. € (17)	2,3	z. € (17)	1,0	z. € (17)	-3,5	z. € (17)	-3,2
	UE (27)	1,2	UE (27)	1,8	UE (27)	0,4	UE (27)	-4,2	UE (27)	-3,7
Finlande	5,5	Finlande	6,7	Finlande	5,6	Allemagne	-0,4	Estonie	0,3	
Belgique	4,1	Chypre	6,4	Chypre	3,7	Luxembourg	-0,5	Italie	-0,1	
Irlande	3,9	Luxembourg	3,9	Luxembourg	3,3	Malte	-0,6	Malte	-0,6	
Espagne	3,7	Belgique	3,5	Allemagne	2,8	Italie	-0,7	Belgique	-0,7	
Pays-Bas	2,7	Espagne	3,5	Pays-Bas	2,8	Autriche	-1,3	Allemagne	-0,9	
Estonie	2,6	Italie	3,5	Belgique	2,5	Estonie	-1,4	Luxembourg	-1,3	
Chypre	2,1	Allemagne	3,0	Italie	2,5	Finlande	-1,5	Finlande	-1,4	
Luxembourg	1,5	Estonie	2,7	Autriche	1,7	Belgique	-2,3	Autriche	-2,0	
Italie	1,3	Pays-Bas	2,4	France	-0,4	Pays-Bas	-3,3	Chypre	-3,1	
Allemagne	1,2	Autriche	1,9	Portugal	-0,5	Chypre	-3,4	Pays-Bas	-3,4	
Autriche	1,2	Slovénie	1,2	Slovénie	-0,7	Slovénie	-4,6	Slovénie	-4,0	
Malte	0,8	Irlande	1,1	Slovaquie	-0,8	France	-5,1	France	-4,6	
France	0,3	Malte	1,0	Malte	-1,4	Slovaquie	-6,5	Grèce	-4,9	
Slovénie	0,0	France	0,0	Espagne	-2,6	Portugal	-7,2	Portugal	-6,1	
Grèce	-1,4	Portugal	-0,2	Estonie	-2,6	Espagne	-9,4	Slovaquie	-6,6	
Portugal	-1,4	Slovaquie	-0,4	Grèce	-4,8	Grèce	-10,3	Espagne	-7,3	
Slovaquie	-1,7	Grèce	-2,0	Irlande	-6,0	Irlande	-12,2	Irlande	-29,2	
Danemark	6,8	Danemark	6,4	Danemark	4,7	Danemark	-0,9	Danemark	-1,0	
Suède	3,9	Suède	5,3	Suède	3,9	Suède	0,2	Suède	0,7	
Roy. Uni	-0,7	Roy. Uni	-0,5	Roy. Uni	-2,7	Roy. Uni	-9,4	Roy. Uni	-7,4	
Pologne	-1,0	Pologne	0,4	Pologne	-1,5	Pologne	-4,7	Pologne	-5,2	
Bulgarie	3,2	Bulgarie	2,3	Bulgarie	2,5	Hongrie	0,1	Hongrie	-0,1	
Hongrie	-5,4	Roumanie	-1,9	Roumanie	-5,0	Lituanie	-8,3	Lettonie	-6,2	

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour la France, prise en compte du déficit publié le 13 mai 2011.

Tableau 3 : SOLDES "STRUCTURELS" calculés par la COMMISSION(en points de PIB et, au sein de la zone euro, avec classement par taille de solde)

	2006		2007		2008		2009		2010	
	z. € (17)	-2,0	z. € (17)	-1,7	z. € (17)	-2,5	z. € (17)	-4,3	z. € (17)	-4,0
	UE (27)	-2,2	UE (27)	-2,0	UE (27)	-2,8	UE (27)	-4,7	UE (27)	-4,4
Finlande	2,7	Chypre	2,7	Finlande	2,5	Luxembourg	1,5	Finlande	0,3	
Irlande	2,0	Finlande	2,6	Luxembourg	2,3	Finlande	0,7	Luxembourg	0,1	
Espagne	1,5	Luxembourg	1,9	Chypre	-0,1	Estonie	-0,2	Estonie	-0,4	
Luxembourg	0,6	Espagne	1,3	Allemagne	-0,2	Allemagne	-0,8	Allemagne	-1,9	
Pays-Bas	0,6	Allemagne	-0,5	Pays-Bas	-0,5	Autriche	-2,9	Belgique	-2,9	
Chypre	-1,2	Pays-Bas	-0,9	Belgique	-1,9	Malte	-3,4	Slovénie	-3,0	
Belgique	-1,5	Belgique	-1,4	Autriche	-2,2	Slovénie	-3,5	Italie	-3,1	
Allemagne	-1,6	Estonie	-1,4	Italie	-3,4	Pays-Bas	-3,6	Autriche	-3,7	
Estonie	-1,7	Irlande	-1,8	Portugal	-3,5	Belgique	-3,6	Pays-Bas	-3,7	
Autriche	-1,9	Autriche	-2,0	France	-3,5	Italie	-3,9	Malte	-4,3	
Slovénie	-2,8	Malte	-2,8	Espagne	-3,8	France	-5,6	France	-4,9	
Malte	-2,8	Slovénie	-2,9	Estonie	-4,0	Chypre	-5,8	Chypre	-5,1	
Slovaquie	-3,3	Italie	-3,1	Slovaquie	-4,2	Slovaquie	-7,5	Espagne	-7,0	
France	-3,5	Portugal	-3,6	Slovénie	-4,6	Espagne	-8,6	Slovaquie	-7,3	
Portugal	-3,6	Slovaquie	-3,6	Malte	-5,6	Portugal	-8,8	Grèce	-8,6	
Italie	-4,1	France	-3,8	Irlande	-7,4	Irlande	-10,0	Portugal	-9,2	
Grèce	-6,6	Grèce	-7,3	Grèce	-9,5	Grèce	-14,0	Irlande	-10,5	
Danemark	3,1	Danemark	2,8	Danemark	3,0	Danemark	0,9	Danemark	0,2	
Suède	0,4	Suède	1,4	Suède	1,4	Suède	2,6	Suède	1,4	
Roy. Uni	-3,6	Roy. Uni	-3,8	Roy. Uni	-4,8	Roy. Uni	-8,9	Roy. Uni	-8,2	
Pologne	-4,1	Pologne	-2,9	Pologne	-4,6	Pologne	-7,4	Pologne	-7,4	
Bulgarie	0,8	Bulgarie	2,7	Bulgarie	-0,2	Hongrie	-2,0	Bulgarie	-1,3	
Hongrie	-10,5	Hongrie	-5,2	Roumanie	-8,2	Roumanie	-8,8	Lituanie	-5,7	

Source : Prévisions de printemps de la Commission.

Tableau 4 : SOLDES "SOUS-JACENTS" calculés par l'OCDE (en points de PIB ; classement, au sein de la zone euro, par taille de solde sous-jacent)

	2006		2007		2008		2009		2010
Zone euro	-1,4	Zone euro	-1,3	Zone euro	-2,2	Zone euro	-4,2	Zone euro	-3,5
Finlande	3,5	Finlande	4,1	Finlande	3,4	Luxembourg	0,9	Luxembourg	0,7
Espagne	1,7	Luxembourg	2,3	Luxembourg	1,9	Finlande	0,8	Finlande	0,5
Irlande	1,4	Espagne	1,7	Allemagne	-0,4	Estonie	-1,2	Estonie	-0,4
Lux.	1,3	Allemagne	-0,4	Pays-Bas	-0,6	Allemagne	-1,3	Allemagne	-2,2
Pays-Bas	0,4	Pays-Bas	-0,7	Belgique	-1,6	Autriche	-3,4	Belgique	-2,6
Belgique	-0,4	Belgique	-1,0	Autriche	-2,3	Belgique	-3,6	Italie	-2,6
Estonie	-0,6	Estonie	-1,4	Espagne	-2,6	Italie	-3,6	Autriche	-3,0
Allemagne	-1,4	Autriche	-1,6	Italie	-3,1	Pays-Bas	-4,2	Pays-Bas	-3,2
Autriche	-2,0	Irlande	-2,1	France	-3,2	France	-5,5	France	-4,7
France	-2,4	Italie	-2,3	Portugal	-3,3	Espagne	-7,3	Espagne	-4,9
Italie	-2,8	Portugal	-2,8	Estonie	-3,8	Irlande	-7,6	Grèce	-6,5
Portugal	-3,0	France	-3,0	Irlande	-6,1	Portugal	-7,6	Irlande	-7,4
Grèce	-7,1	Grèce	-8,0	Grèce	-10,5	Grèce	-13,8	Portugal	-7,8
Danemark	3,9	Danemark	3,4	Danemark	2,9	Danemark	0,0	Danemark	0,8
Suède	0,7	Suède	1,7	Suède	1,9	Suède	2,6	Suède	1,9
Roy. Uni	-3,5	Roy. Uni	-4,1	Roy. Uni	-5,2	Roy. Uni	-8,4	Roy. Uni	-8,3
Pologne	-3,5	Pologne	-2,4	Pologne	-4,0	Pologne	-6,9	Pologne	-7,6
Hongrie	-11,0	Hongrie	-5,6	Hongrie	-3,8	Hongrie	-2,3	Hongrie	-2,6
R. tchèque	-3,4	R. tchèque	-2,0	R. tchèque	-3,4	R. tchèque	-4,9	R. tchèque	-3,5
Suisse	0,6	Suisse	1,1	Suisse	2,1	Suisse	1,8	Suisse	1,1
Australie	1,3	Australie	1,1	Australie	-0,5	Australie	-4,0	Australie	-4,1
N. Zélande	5,0	N. Zélande	3,8	N. Zélande	0,9	N. Zélande	-0,9	N. Zélande	-3,1
Canada	1,5	Canada	1,2	Canada	0,2	Canada	-3,5	Canada	-3,7
Etats-Unis	-3,0	Etats-Unis	-3,5	Etats-Unis	-5,9	Etats-Unis	-8,7	Etats-Unis	-8,6

Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2011 de l'OCDE

Tableau 5 : DETTES PUBLIQUES (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de dette publique)

	2006		2007		2008		2009		2010	
	z. € (17)	68,5	z. € (17)	66,3	z. € (17)	70,0	z. € (17)	79,4	z. € (17)	85,5
	UE (27)	61,5	UE (27)	59,0	UE (27)	62,3	UE (27)	74,4	UE (27)	80,0
Estonie	4,4	Estonie	3,7	Estonie	4,6	Estonie	7,2	Estonie	6,6	
Luxembourg	6,7	Luxembourg	6,7	Luxembourg	13,6	Luxembourg	14,6	Luxembourg	18,4	
Irlande	24,8	Slovénie	23,1	Slovénie	21,9	Slovénie	35,2	Slovénie	38,0	
Slovénie	26,4	Irlande	25,0	Slovaquie	27,8	Slovaquie	35,4	Slovaquie	41,0	
Slovaquie	30,5	Slovaquie	29,6	Finlande	34,1	Finlande	43,8	Finlande	48,4	
Espagne	39,6	Finlande	35,2	Espagne	39,8	Espagne	53,3	Espagne	60,1	
Finlande	39,7	Espagne	36,1	Irlande	44,4	Chypre	58,0	Chypre	60,8	
Pays-Bas	47,4	Pays-Bas	45,3	Chypre	48,3	Pays-Bas	60,8	Pays-Bas	62,7	
Autriche	62,1	Chypre	58,3	Pays-Bas	58,2	Irlande	65,6	Malte	68,0	
Portugal	63,9	Autriche	60,7	Malte	61,5	Malte	67,6	Autriche	72,3	
France	64,1	Malte	62,0	Autriche	63,8	Autriche	69,6	France	82,3	
Malte	64,2	France	64,2	Allemagne	66,3	Allemagne	73,5	Allemagne	83,2	
Chypre	64,6	Allemagne	64,9	France	68,2	France	79,0	Portugal	93,0	
Allemagne	67,6	Portugal	68,3	Portugal	71,6	Portugal	83,0	Irlande	96,2	
Belgique	88,1	Belgique	84,2	Belgique	89,6	Belgique	96,2	Belgique	96,8	
Grèce	106,1	Italie	103,6	Italie	106,3	Italie	116,1	Italie	119,0	
Italie	106,6	Grèce	105,4	Grèce	110,7	Grèce	127,1	Grèce	142,8	
Danemark	32,1	Danemark	27,5	Danemark	34,5	Danemark	41,8	Danemark	43,6	
Suède	45,0	Suède	40,2	Suède	38,8	Suède	42,8	Suède	39,8	
Roy. Uni	43,4	Roy. Uni	44,5	Roy. Uni	54,4	Roy. Uni	69,6	Roy. Uni	80,0	
Pologne	47,7	Pologne	45,0	Pologne	47,1	Pologne	50,9	Pologne	55,0	
Lettonie	10,7	Lettonie	9,0	Roumanie	13,4	Bulgarie	14,6	Bulgarie	16,2	
Hongrie	65,7	Hongrie	66,1	Hongrie	72,3	Hongrie	78,4	Hongrie	80,2	

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour la France, publication de l'INSEE du 13 mai 2011.

Tableau 6 : CHARGES DE LA DETTE (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de charges)

	2006		2007		2008		2009		2010
z. € (17)	2,9	z. € (17)	3,0	z. € (17)	3,0	z. € (17)	2,8	z. € (17)	2,8
UE (27)	2,6	UE (27)	2,7	UE (27)	2,8	UE (27)	2,6	UE (27)	2,7
Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,3	Estonie	0,2
Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,3	Luxembourg	0,4	Luxembourg	0,4
Irlande	1,0	Irlande	1,0	Slovénie	1,1	Finlande	1,2	Finlande	1,1
Slovénie	1,4	Slovénie	1,3	Slovaquie	1,2	Slovénie	1,3	Slovaquie	1,3
Finlande	1,4	Slovaquie	1,4	Irlande	1,4	Slovaquie	1,4	Slovénie	1,6
Slovaquie	1,5	Finlande	1,5	Finlande	1,4	Espagne	1,8	Espagne	1,9
Espagne	1,6	Espagne	1,6	Espagne	1,6	Irlande	2,1	Pays-Bas	2,0
Pays-Bas	2,2	Pays-Bas	2,2	Pays-Bas	2,2	Pays-Bas	2,2	Chypre	2,2
France	2,5	France	2,7	Autriche	2,6	France	2,4	Allemagne	2,4
Portugal	2,6	Allemagne	2,8	Allemagne	2,7	Chypre	2,5	France	2,5
Autriche	2,8	Autriche	2,8	Chypre	2,8	Allemagne	2,6	Autriche	2,7
Allemagne	2,8	Portugal	2,9	France	2,9	Autriche	2,8	Malte	3,0
Chypre	3,3	Chypre	3,0	Portugal	3,0	Portugal	2,9	Portugal	3,0
Malte	3,5	Malte	3,3	Malte	3,2	Malte	3,1	Irlande	3,3
Belgique	3,9	Belgique	3,8	Belgique	3,8	Belgique	3,6	Belgique	3,4
Grèce	4,3	Grèce	4,4	Grèce	4,9	Italie	4,6	Italie	4,5
Italie	4,7	Italie	5,0	Italie	5,2	Grèce	5,1	Grèce	5,6
Danemark	1,6	Danemark	1,6	Danemark	1,4	Danemark	1,8	Danemark	1,8
Suède	1,6	Suède	1,7	Suède	1,7	Suède	0,9	Suède	0,7
Roy. Uni	2,0	Roy. Uni	2,2	Roy. Uni	2,3	Roy. Uni	2,0	Roy. Uni	3,0
Pologne	2,7	Pologne	2,3	Pologne	2,2	Pologne	2,6	Pologne	2,7
Lettonie	0,4	Lettonie	0,3	Lettonie	0,6	Bulgarie	0,8	Bulgarie	0,6
Hongrie	3,9	Hongrie	4,1	Hongrie	4,1	Hongrie	4,6	Hongrie	4,0

Source : Prévisions de printemps de la Commission.

Tableau 7 : Emprunts d'Etat à 10 ans : rendements moyens observés au sein de la zone euro

	Rendements moyens annuels				Rendements moyens mensuels de l'année 2010											
	2007	2008	2009	2010	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	4,30	4,23	3,64	3,11	3,52	3,49	3,43	3,39	3,07	3,06	2,98	2,67	2,68	2,76	2,99	3,33
Allemagne	4,23	4,00	3,27	2,78	3,29	3,19	3,13	3,09	2,80	2,63	2,65	2,37	2,34	2,37	2,56	2,96
Italie	4,49	4,65	4,30	4,05	4,09	4,05	3,94	3,99	4,00	4,11	4,03	3,81	3,87	3,81	4,20	4,62
Espagne	4,32	4,38	4,02	4,28	4,01	4,01	3,85	3,91	4,10	4,56	4,47	4,09	4,13	4,06	4,69	5,39
Pays-Bas	4,29	4,25	3,71	3,01	3,47	3,49	3,39	3,33	3,02	2,90	2,86	2,56	2,53	2,58	2,79	3,16
Belgique	4,33	4,42	3,90	3,46	3,76	3,73	3,63	3,55	3,29	3,46	3,30	3,01	3,13	3,22	3,49	3,98
Autriche	4,29	4,33	3,94	3,21	3,73	3,64	3,52	3,46	3,18	3,18	3,04	2,76	2,79	2,80	3,00	3,41
Finlande	4,29	4,24	3,73	3,00	3,48	3,37	3,33	3,34	3,01	2,90	2,84	2,58	2,56	2,60	2,80	3,16
Grèce	4,50	4,80	5,16	9,14	6,03	6,46	6,25	7,80	8,32	9,10	10,29	10,68	11,29	9,55	11,50	11,95
Irlande	4,20	4,50	5,14	5,76	4,80	4,75	4,50	4,67	4,89	5,31	5,31	5,28	6,14	6,43	8,24	8,56
Portugal	4,42	4,51	4,20	5,30	4,16	4,47	4,21	4,69	4,91	5,40	5,40	5,21	6,00	5,96	6,75	6,39

Source : moyennes calculées à partir des rendements journaliers publiés par l'agence Bloomberg

Tableau 8 : Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2010 (en points de PIB ou %)

Etats membres (*=zone €)	Dette publique en baisse en hausse	Excédent ou déficit public déficit	Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) en hausse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligations de refinancement) (A) / (B) (1)	Solde structurel (Commission) déficit
z. € (17)	85,5	-6,0	-3,2	2,8	obligation de refinancement	-4,0
UE (27)	80,2	-6,4	-3,7	2,7	obligation de refinancement	-4,4
Grèce*	142,8	-10,5	-4,9	5,6	obligation de refinancement	-8,6
Italie*	119,0	-4,6	-0,1	4,5	obligation de refinancement	-3,1
Belgique*	96,8	-4,1	-0,7	3,4	obligation de refinancement	-2,9
Irlande*	96,2	-32,4	-29,2	3,3	obligation de refinancement	-10,5
Portugal*	93,0	-9,1	-6,1	3,0	obligation de refinancement	-9,2
Allemagne*	83,2	-3,3	-0,9	2,4	obligation de refinancement	-1,9
France*	82,3	-7,1	-4,6	2,5	obligation de refinancement	-4,9
Hongrie	80,2	-4,2	-0,1	4,0	obligation de refinancement	-3,1
Royaume Uni	80,0	-10,4	-7,4	3,0	obligation de refinancement	-8,2
Autriche*	72,3	-4,6	-2,0	2,7	obligation de refinancement	-3,7
Malte*	68,0	-3,6	-0,5	3,0	obligation de refinancement	-4,3
Pays-Bas*	62,7	-5,4	-3,4	2,0	obligation de refinancement	-3,7
Chypre*	60,8	-5,3	-3,1	2,2	obligation de refinancement	-5,1
Espagne*	60,1	-9,2	-7,3	1,9	obligation de refinancement	-7,0
Pologne	55,0	-7,9	-5,2	2,7	obligation de refinancement	-7,4
Finlande*	48,4	-2,5	-1,4	1,1	obligation de refinancement	0,3
Lettonie	44,7	-7,7	-6,2	1,5	obligation de refinancement	-3,7
Danemark	43,6	-2,7	-1,0	1,8	obligation de refinancement	0,2
Slovaquie*	41,0	-7,9	-6,6	1,3	obligation de refinancement	-7,3

Tableau 8 (suite)

Etats membres (*=zone €)	Dette publique en baisse en hausse	Excédent ou déficit public déficit	Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) en hausse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligations de refinancement) (A) / (B) (1)	Solde structurel (Commission) déficit
Suède	39,8	0,0	0,7	0,7	100,0	1,4
Rép. Tchèque	38,5	-4,7	-3,3	1,4	obligation de refinancement	-4,1
Lituanie	38,2	-7,1	-5,3	1,8	obligation de refinancement	-5,7
Slovénie*	38,0	-5,6	-4,0	1,6	obligation de refinancement	-3,0
Roumanie	30,8	-6,4	-4,9	1,6	obligation de refinancement	-5,5
Luxembourg*	18,4	-1,7	-1,3	0,4	obligation de refinancement	0,1
Bulgarie	16,2	-3,2	-2,6	0,6	obligation de refinancement	-1,3
Estonie	6,6	0,1	0,3	0,2	150,0	-0,4
<i>Sources :</i>	<i>Commission : Prévisions de printemps 2011</i>				<i>Cour des comptes</i>	<i>Commission</i>

(1) ce ratio n'a de sens que s'il existe un excédent primaire ; s'il n'y en a pas (déficit primaire), les intérêts sont à refinancer en totalité.

Tableau 9 : TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES (classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)

	2006		2007		2008		2009		2010	
	z. € (17)	46,7	z. € (17)	46,0	z. € (17)	47,0	z. € (17)	50,8	z. € (17)	50,5
	UE (27)	46,3	UE (27)	45,6	UE (27)	46,9	UE (27)	50,8	UE (27)	50,3
France	53,0	France	52,6	France	53,3	France	56,7	Irlande	67,0	
Autriche	49,4	Autriche	48,8	Belgique	50,1	Finlande	56,0	France	56,6	
Finlande	48,9	Belgique	48,4	Grèce	49,6	Belgique	54,0	Finlande	54,8	
Italie	48,7	Italie	47,9	Finlande	49,3	Grèce	52,9	Belgique	53,0	
Belgique	48,6	Finlande	47,2	Autriche	49,2	Autriche	52,9	Autriche	53,0	
Pays-Bas	45,5	Grèce	46,3	Italie	48,9	Italie	51,9	Pays-Bas	51,2	
Allemagne	45,3	Pays-Bas	45,3	Pays-Bas	46,0	Pays-Bas	51,4	Portugal	50,7	
Grèce	44,9	Portugal	44,3	Portugal	44,6	Portugal	49,8	Italie	50,6	
Slovénie	44,6	Allemagne	43,5	Slovénie	44,1	Slovénie	49,0	Grèce	49,6	
Portugal	44,5	Malte	42,6	Allemagne	43,8	Irlande	48,2	Slovénie	49,0	
Malte	44,3	Slovénie	42,5	Malte	43,5	Allemagne	47,5	Allemagne	46,6	
Chypre	42,6	Chypre	41,2	Irlande	42,8	Espagne	45,8	Chypre	46,6	
Luxembourg	38,6	Espagne	39,2	Chypre	41,7	Chypre	45,8	Espagne	45,0	
Espagne	38,4	Irlande	36,7	Espagne	41,3	Estonie	45,1	Malte	42,3	
Slovaquie	36,6	Luxembourg	36,2	Estonie	39,9	Malte	43,2	Luxembourg	41,2	
Irlande	34,5	Estonie	34,4	Luxembourg	36,9	Luxembourg	42,2	Slovaquie	41,0	
Estonie	33,6	Slovaquie	34,3	Slovaquie	35,0	Slovaquie	41,5	Estonie	40,0	
Danemark	51,5	Danemark	50,8	Danemark	51,9	Danemark	58,4	Danemark	58,0	
Suède	52,6	Suède	50,9	Suède	51,7	Suède	54,9	Suède	52,7	
Roy. Uni	44,2	Roy. Uni	43,9	Roy. Uni	47,5	Roy. Uni	51,6	Roy. Uni	51,0	
Pologne	43,9	Pologne	42,2	Pologne	43,2	Pologne	44,5	Pologne	45,7	
Hongrie	52,0	Hongrie	50,0	Hongrie	48,9	Hongrie	50,6	Hongrie	48,8	
Lituanie	33,6	Lituanie	34,8	Lituanie	37,4	Roumanie	40,6	Bulgarie	37,7	

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour la France, publication de l'INSEE du 13 mai 2011.

Tableau 10 : TOTAL DES RECETTES PUBLIQUES (classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des recettes publiques)

	2006		2007		2008		2009		2010 (P)	
	z. € (17)	45,3	z. € (17)	45,3	z. € (17)	44,9	z. € (17)	44,5	z. € (17)	44,5
	UE (27)	44,8	UE (27)	44,7	UE (27)	44,6	UE (27)	44,0	UE (27)	44,0
Finlande	52,9	Finlande	52,4	Finlande	53,5	Finlande	53,4	Finlande	52,3	
France	50,6	France	49,9	France	49,9	France	49,2	France	49,5	
Belgique	48,8	Belgique	48,1	Belgique	48,8	Autriche	48,8	Belgique	48,9	
Autriche	47,8	Autriche	48,0	Autriche	48,3	Belgique	48,1	Autriche	48,3	
Pays-Bas	46,1	Italie	46,4	Pays-Bas	46,6	Italie	46,5	Italie	46,0	
Italie	45,4	Pays-Bas	45,4	Italie	46,1	Pays-Bas	45,9	Pays-Bas	45,9	
Allemagne	43,7	Chypre	44,6	Allemagne	43,9	Allemagne	44,5	Slovénie	43,4	
Slovénie	43,2	Allemagne	43,8	Chypre	42,6	Estonie	43,4	Allemagne	43,3	
Malte	41,5	Slovénie	42,4	Slovénie	42,3	Slovénie	43,1	Portugal	41,5	
Chypre	41,4	Portugal	41,1	Portugal	41,1	Luxembourg	41,3	Chypre	41,3	
Portugal	40,5	Espagne	41,1	Grèce	39,9	Chypre	39,8	Estonie	40,1	
Espagne	40,4	Malte	40,3	Luxembourg	39,8	Portugal	39,7	Luxembourg	39,5	
Luxembourg	39,9	Grèce	40,0	Malte	39,0	Malte	39,5	Grèce	39,1	
Grèce	39,2	Luxembourg	39,8	Espagne	37,1	Grèce	37,3	Malte	38,7	
Irlande	37,4	Estonie	36,9	Estonie	37,0	Espagne	34,7	Espagne	35,7	
Estonie	36,0	Irlande	36,8	Irlande	35,5	Irlande	33,9	Irlande	34,6	
Slovaquie	33,4	Slovaquie	32,5	Slovaquie	32,9	Slovaquie	33,6	Slovaquie	33,1	
<i>Danemark</i>	<i>56,6</i>	<i>Danemark</i>	<i>55,6</i>	<i>Danemark</i>	<i>55,2</i>	<i>Danemark</i>	<i>55,6</i>	<i>Danemark</i>	<i>55,3</i>	
<i>Suède</i>	<i>54,9</i>	<i>Suède</i>	<i>54,5</i>	<i>Suède</i>	<i>53,9</i>	<i>Suède</i>	<i>54,2</i>	<i>Suède</i>	<i>52,7</i>	
<i>Roy. Uni</i>	<i>41,5</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>41,2</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>42,5</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>40,2</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>40,6</i>	
<i>Pologne</i>	<i>40,2</i>	<i>Pologne</i>	<i>40,3</i>	<i>Pologne</i>	<i>39,5</i>	<i>Pologne</i>	<i>37,2</i>	<i>Pologne</i>	<i>37,8</i>	
<i>Hongrie</i>	<i>42,6</i>	<i>Hongrie</i>	<i>45,0</i>	<i>Hongrie</i>	<i>45,2</i>	<i>Hongrie</i>	<i>46,1</i>	<i>Hongrie</i>	<i>44,6</i>	
<i>Lituanie</i>	<i>33,1</i>	<i>Roumanie</i>	<i>33,7</i>	<i>Roumanie</i>	<i>32,6</i>	<i>Roumanie</i>	<i>32,1</i>	<i>Lituanie</i>	<i>34,2</i>	

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour la France, communiqué de l'INSEE du 13 mai 2011.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE
L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Nous tenons tout d'abord à saluer la qualité du travail réalisé par la Cour des comptes avec ce rapport 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui s'inscrit dans le cadre du prochain débat d'orientation des finances publiques.

Les préoccupations de la Cour sur la soutenabilité des finances publiques rejoignent largement les nôtres. Le Gouvernement a ainsi pris les mesures nécessaires pour permettre une réduction très significative du déficit en 2011, dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011. Il a également renouvelé, au travers du programme de stabilité, transmis début mai à la Commission européenne après avoir été discuté au préalable au Parlement, son engagement ferme de respecter la trajectoire de redressement des finances publiques annoncée l'an dernier dans la loi de programmation des finances publiques.

Nous nous félicitons que la Cour ait également relevé les grands progrès réalisés sur la gouvernance de nos finances publiques, qui se sont traduits par la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 et que le Gouvernement souhaite renforcer avec le projet de réforme constitutionnelle actuellement en discussion.

Cependant, nous ne partageons pas les jugements de la Cour sur l'exécution 2010 et les objectifs 2011, ni son appréciation sur l'évolution à venir des comptes publics. Ces jugements tendent de notre point de vue à réduire la portée d'efforts pourtant massifs, reconnus par les organisations internationales et qui se traduisent par des résultats meilleurs qu'initialement attendus, plaçant indubitablement nos finances publiques sur la trajectoire du redressement.

De plus, nous réaffirmons que le scénario macro-économique pluriannuel de notre programme de stabilité s'appuie sur des hypothèses现实的 de croissance et de croissance potentielle ainsi que sur des trajectoires de dépenses et de recettes certes ambitieuses, mais clairement définies et documentées.

Enfin, certains jugements de la Cour sur les réformes passées et certaines préconisations nous semblent matière à débat. En particulier, l'évaluation par la Cour des risques pesant sur la projection du solde des régimes de retraite nous semble reposer sur des chiffages peu

documentés et la proposition implicite de supprimer purement et simplement un des deux dispositifs que sont le revenu de solidarité active et la prime pour l'emploi ne nous semble pas réalisable.

1. Les objectifs de finances publiques seront tenus en 2011 comme ils l'ont été en 2010

D'une manière générale, la Cour nous semble adopter une tonalité excessivement négative sur la situation de nos finances publiques au regard de la fermeté des engagements du Gouvernement et des résultats obtenus.

Il suffit pour s'en convaincre de regarder les résultats de 2010 (avec un déficit constaté nettement inférieur à nos objectifs) ou la révision récente à la baisse de la prévision de déficit 2011, au demeurant jugée crédible par la Cour des comptes rejoignant en cela les organisations internationales.

a) La maîtrise de la dépense a été le fait de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, et ne saurait être imputée à des effets d'aubaine.

La maîtrise de la dépense a été le fait de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques. Elle est la conséquence des mesures décidées par le Gouvernement et le Parlement pour redresser nos finances publiques en sortie de crise.

L'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) a été strictement respecté pour la première fois depuis sa mise en place en 1997, grâce à une politique active de maîtrise des dépenses de santé.

Les dépenses des collectivités locales ont également décéléré. L'affirmation de la Cour selon laquelle cette décélération est pour partie conjoncturelle, liée à un contexte des collectivités locales plus instable et plus imprévisible, peut dans une certaine mesure être partagée. Une part essentielle de ce ralentissement est toutefois de nature plus structurelle : ont été récoltés les fruits des mesures touchant aux dépenses ou aux recettes des collectivités locales. La moindre croissance des dépenses de fonctionnement, qui s'amplifie depuis 2008 comme l'a relevé la Cour, semble devoir en effet être considérée comme pérenne. Cette évolution touche en effet tous les niveaux de collectivités, à l'exception des groupements intercommunaux, et concerne aussi bien les charges de personnel que les charges courantes de fonctionnement.

La norme de dépense de l'Etat a non seulement été respectée en 2010, mais de plus les marges dégagées ont été utilisées pour rembourser des dettes anciennes. Ce résultat a été atteint alors même que l'exécution 2010 s'est caractérisée par un effort considérable en faveur des politiques

de l'emploi (1,3 Md d'euros au-delà de la prévision). Le plan de relance de l'économie a été un réel succès, largement reconnu. Comme le relève la Cour, l'extinction progressive des mesures de relance a bien eu lieu en 2010 et la mission « Plan de relance de l'économie » n'a pas été reconduite en 2011. Il nous semble utile de souligner que ce résultat n'est pas la conséquence automatique de l'amélioration de la conjoncture. Y parvenir a nécessité des efforts réels qui mériteraient d'être mis plus explicitement au crédit du Gouvernement et du Parlement. Parallèlement, si la gestion a bénéficié d'une charge de la dette moins importante que prévu (2 Mds€), l'utilisation de cette économie a été vertueuse puisqu'elle a permis à l'Etat d'apurer une partie de sa dette vis-à-vis de ses partenaires.

Le respect de la norme de dépense en 2010 a déjà fait l'objet d'échanges très nombreux entre le ministère chargé du budget et la Cour des comptes, en dernier lieu dans le cadre du rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires (RRGB) 2010. Nous ne reviendrons donc pas dans ce courrier sur les conditions de respect de la norme de dépense en 2010, ni sur l'opportunité d'étendre le périmètre de la norme de dépense, notamment au titre des investissements d'avenir. Il convient simplement de souligner que le Gouvernement a respecté les engagements pris sur le périmètre annoncé.

Il est en revanche utile d'apporter quelques précisions supplémentaires sur l'impact et le suivi de la réforme de la taxe professionnelle, points sur lesquels la Cour a souhaité revenir une nouvelle fois. Sur l'impact de la réforme, nous ne partageons pas la conclusion finale selon laquelle les collectivités locales auraient « gagné » 1,5 Md€ avec la réforme, puisque la compensation a été calculée de sorte que la réforme soit neutre pour celles-ci. Il semble que la différence soit due à l'oubli par la Cour du ticket modérateur en 2010 et à l'utilisation de chiffres approximatifs dans le calcul, qui aboutit à une marge d'erreur importante sur le résultat. Dans la mesure où les collectivités locales ont bénéficié d'une stricte neutralité financière de la réforme de la TP, nous pouvons donc affirmer que l'Etat en a supporté tout le coût, mais pas davantage, pour un montant de 7,7 Md€ en 2010.

La Cour affirme par ailleurs qu'il existerait des « défaillances majeures » dans notre système d'enregistrement des taxes et impôts, notamment sur le compte d'avances aux collectivités territoriales. La Cour souligne en particulier que la comptabilité du compte d'avances ne permet pas de distinguer les recettes pour ordre et les recettes correspondant à des encaissements. Nous appelons toutefois l'attention de la Cour sur le fait que ces deux types de recettes sont dûment

enregistrés comme recettes du compte d'avances, et qu'il n'y a donc pas de « défaillances majeures » mais des limites techniques des outils comptables actuels de la direction générale des finances publiques qui ne remettent pas en cause la fiabilité globale des données produites.

b) Le bilan du premier budget triennal mérite une appréciation nettement plus positive que celle faite par la Cour.

Le bilan que la Cour fait du premier budget triennal 2009-2011 ne donne pas suffisamment acte du progrès essentiel qu'il a représenté pour les finances et la gestion publiques de l'Etat. Alors que la Cour met principalement en avant les dépassements de plafonds de certaines missions en 2009 et 2010, le bilan que nous en faisons est de nature plus stratégique : le budget triennal a démontré sa robustesse face à une crise d'une ampleur exceptionnelle. En 2009 comme en 2010, les redéploiements se sont faits sous plafond global et ont été pour l'essentiel circonscrits à des dépenses inévitables (augmentation des dépenses de guichet liées à la crise notamment) ou exceptionnelles (grippe H1N1, agriculture, tempêtes de 2009, ...).

De plus, ce bilan strictement quantitatif ne rend pas compte de tous les apports de la programmation pluriannuelle, tout particulièrement pour les décideurs et les gestionnaires publics, pour qui la visibilité à moyen terme offerte par le budget triennal est une condition essentielle de réussite des réformes structurelles d'ampleur qu'ils mettent en œuvre. Elle est en outre un gage de crédibilité important de notre politique budgétaire auprès des marchés financiers.

Toutes ces raisons expliquent que la « pluriannualité » constitue désormais l'un des outils fondamentaux du pilotage de nos finances publiques, et qu'un nouveau budget triennal ait ainsi été présenté à l'automne dernier, adopté par le Parlement dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) 2011-2014, et que la construction du PLF 2012, déjà arbitré en juillet 2010 en même temps que le PLF 2011, en soit grandement facilitée : les plafonds par mission seront ainsi présentés lors du débat d'orientation des finances publiques avant même la fin du mois de juin 2011.

2. Le Gouvernement se donne les moyens de respecter ses engagements

a) Les prévisions retenues par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité transmis à la Commission européenne sont réalistes.

A titre liminaire, nous tenons à rappeler que nous ne partageons pas l'avis de la Cour concernant l'opportunité de retenir des scénarios économiques volontairement dégradés. La conduite de la politique économique et les prévisions de finances publiques doivent selon nous reposer sur des scénarios centraux et non biaisés, dans le respect du principe de sincérité budgétaire. C'est pourquoi le Gouvernement a révisé chaque fois que nécessaire la prévision macroéconomique (à la hausse pour l'année 2010, à la baisse pour 2011) et a adapté en conséquence sa politique pour respecter ses engagements pluriannuels en matière de finances publiques.

- Sur la croissance potentielle et l'ajustement structurel*

Nous notons avec satisfaction que la Cour juge « envisageable » la trajectoire de croissance effective jusqu'en 2014 retenue pour le programme de stabilité. Nous ne partageons pas, en revanche, son jugement concernant l'évolution de la croissance potentielle dans les années à venir, et donc son estimation de l'effort structurel réalisé chaque année.

La Cour retient en effet les prévisions de croissance potentielle de la Commission européenne, qui nous semble mal prendre en compte certains facteurs positifs.

En particulier, la contribution de la population active dans le scénario de la Commission est quasi nulle sur la période 2012-2014 alors que les dernières projections de population active de l'Insee, qui prennent en compte les effets de la réforme des retraites, anticipent une croissance moyenne de 0,5% sur la période 2012-2014, soit une contribution de 0,3 point à la croissance potentielle.

Deux autres facteurs jouent dans une moindre mesure : la Commission suppose une stabilité du taux de chômage structurel sur la période de prévision alors que les réformes du marché du travail (création du RSA, de Pôle emploi, réforme de la formation professionnelle, loi sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi, rupture conventionnelle, apprentissage) devraient contribuer à le faire baisser dans les années à venir. La Commission prévoit également une baisse des heures travaillées par tête sur la période 2012-2014, alors que

la tendance observée depuis le milieu des années 2000 est celle d'une stabilité et qu'aucune mesure de baisse structurelle du temps de travail n'a été prise durant la crise.

Le biais négatif de la prévision de croissance potentielle adoptée colore mécaniquement le jugement de la Cour sur l'ampleur des efforts de consolidation du programme de stabilité. En retenant la trajectoire de croissance potentielle du Gouvernement, l'effort structurel est bien supérieur à 1 point de PIB par an en moyenne sur la période 2011-2014, conformément à la recommandation de la Cour. Surtout, nous respectons notre engagement européen d'une réduction du déficit structurel de plus de 1 point de PIB par an en moyenne ; or les calculs de la Cour, fondés sur un concept différent et utilisant des hypothèses de croissance potentielle que nous ne partageons pas, occultent cette bonne performance. La confusion susceptible d'être induite entre solde structurel et effort structurel dans certains passages du rapport est de ce point de vue très regrettable.

- *Sur l'évolution des dépenses publiques*

Concernant 2011 et contrairement à ce qu'avance la Cour, la totalité de l'effort en dépenses a bien été documentée dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Il ne peut donc pas être reproché au Gouvernement de ne pas avoir pris suffisamment d'engagements qui concernent la tenue des dépenses en 2011. La plupart des organismes internationaux présentent d'ailleurs une prévision de solde public de la France proche de celle du Gouvernement en considérant l'effort comme documenté (OCDE à 5,6% du PIB, Commission européenne et FMI à 5,8% du PIB).

Sur le moyen terme, nous partageons l'analyse de la Cour selon laquelle la croissance spontanée des dépenses publiques pourrait être inférieure à leur croissance moyenne observée sur la période 2000-2010, soit 2,3% par an, avec l'achèvement de la montée en charge de prestations sociales, l'application de la double norme de dépenses pour l'Etat et, du côté des collectivités locales, le gel des dotations et le meilleur encadrement des normes. Dans ces conditions et nonobstant la réappréciation mentionnée ci-dessus de l'évolution tendancielle, il est surprenant que la Cour continue à évaluer la prévision de dépense à partir de ce référentiel historique.

- *Sur les élasticités des prélèvements obligatoires*

La Cour demande à ce que les programmes de stabilité soient construits sur l'hypothèse d'une élasticité unitaire, ce qui selon elle permettrait d'affecter les éventuels surplus de recettes au désendettement.

Or, contrairement à ce qu'affirme la Cour, la trajectoire retenue dans le programme de stabilité est totalement cohérente avec l'hypothèse d'un scénario de rattrapage progressif de la croissance par rapport à son potentiel, scénario que la Cour qualifie par ailleurs de légitime. En effet, sur longue période, on observe que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est proche de l'unité, mais qu'elle tend à connaître des fluctuations cycliques.

Ainsi, l'élasticité des prélèvements obligatoires, et particulièrement celle des recettes fiscales de l'État, apparaît supérieure à l'unité dans les périodes où la croissance est supérieure à son potentiel. Ceci permet d'expliquer l'hypothèse de prévision d'une élasticité moyenne des prélèvements obligatoires comprise entre 1,0 et 1,1 sur la période 2011-2014 (contre 1,2 sur la période 2011-2013 dans le précédent programme), hypothèse cohérente avec le rattrapage, à l'horizon du programme, de la forte baisse des prélèvements obligatoires, et notamment celle de l'impôt sur les sociétés, observée pendant la crise.

b) La LPFP et le programme de stabilité ont défini une trajectoire ambitieuse mais crédible, car les économies sont déjà largement documentées.

Les prévisions retenues par le Gouvernement ne sont donc pas exagérément optimistes, et la trajectoire définie tant dans la LPFP que dans le programme de stabilité est ambitieuse mais parfaitement crédible. Contrairement à ce qu'affirme la Cour, les économies qui sous-tendent ces deux documents sont en effet largement documentées.

A ce titre, il convient d'abord de bien clarifier les rôles respectifs de ces différents instruments juridiques. Le programme de stabilité et la LPFP définissent des objectifs globaux de finances publiques, et n'ont pas pour vocation de détailler l'ensemble des réformes sous-jacentes ou de contenir l'ensemble des dispositions fiscales requises. C'est aux lois financières annuelles qu'il revient de le faire.

A cet égard, comme nous avons eu l'occasion de l'indiquer, le budget triennal 2011-2013 est trop peu mentionné dans le rapport de la Cour. Loin de n'être qu'une série de plafonds de crédits par mission, ce budget triennal s'appuie sur un programme interministériel de réformes et des hypothèses techniques de budgétisation sur toute la période.

Les assertions trop générales de la Cour selon lesquelles nos partenaires européens planifieraient leurs économies de manière plus détaillée nous paraissent contestables. Par exemple, si, dans sa Spending Review, le Royaume-Uni annonce une diminution importante, de

plusieurs centaines de milliers, du nombre d'agents publics, à notre connaissance les moyens pour y parvenir sont loin d'être précisés. Au contraire, si la France parvient à mettre effectivement en œuvre la règle du « un sur deux » sans dégrader le service public rendu, c'est grâce aux centaines de réformes définies, rendues publiques et suivies dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

De même, le rapport nous paraît injustement réservé sur la RGPP et en sous-estime les effets. Nous sommes convaincus que la RGPP a permis une réforme en profondeur et sans précédent de l'Etat dans notre pays. Sur le plan budgétaire, les mesures des différentes phases de la RGPP (et non les seules nouvelles mesures annoncées en mars 2011) contribuent de manière décisive au respect des normes de dépense et des règles transversales d'économies des deux premiers budgets triennaux.

Parallèlement, les jugements portés par la Cour sur l'évolution des comptes sociaux et les calculs qui les sous-tendent conduisent à des résultats que nous contestons.

Ils apparaissent en effet très négatifs, notamment sur la question des retraites. Les mesures contenues dans la réforme affectent fortement et positivement l'équilibre du système des retraites. La loi du 9 novembre 2010 vise à répondre sur le plan démographique aux besoins de financement grandissants des régimes, comme dans de nombreux pays d'Europe, en jouant sur le paramètre de l'âge de départ à la retraite. Le report de l'âge d'ouverture des droits et de l'âge du taux plein aura un effet massif sur la trajectoire financière de la branche vieillesse à moyen terme. Les mesures de convergence entre les régimes du secteur public et le régime général contribuent à améliorer les perspectives financières des régimes de fonctionnaires. Depuis le vote de la loi, ni la révision des hypothèses économiques du programme de stabilité, ni le nouvel accord AGIRC-ARRCO, ni les projections démographiques de l'INSEE ne nous paraissent être de nature à modifier l'appréhension de la trajectoire financière de la branche vieillesse. En tout état de cause, il faudra attendre de nouvelles projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), après l'entrée en vigueur effective des principales mesures, pour évaluer précisément l'impact de la réforme.

c) La Cour nous semble inutilement alarmiste sur la soutenabilité à moyen et long terme des finances publiques.

Nous sommes convaincus, comme la Cour, de la nécessité de mettre en œuvre une consolidation budgétaire pour garantir la soutenabilité des finances publiques sur le long terme. Nous estimons néanmoins que cet objectif doit pouvoir se défendre sans recourir à des hypothèses économiques exagérablement défavorables, et sans critiquer

injustement les indicateurs de soutenabilité qui ont été définis au niveau européen.

Pour montrer le caractère supposé insoutenable du déficit structurel actuel, la Cour présente ainsi un scénario de dette publique qui dépasserait 110% du PIB en 2020 en cas d'absence totale de consolidation budgétaire, scénario manifestement théorique dont les hypothèses nous semblent de surplus inutilement pessimistes. Ainsi, la Cour retient une hypothèse d'inflation faible par rapport à la moyenne historique, ce qui joue défavorablement sur le ratio de dette publique. De plus, la Cour devrait fonder son scénario en début de période sur une croissance effective au-dessus de la croissance potentielle pour réduire le déficit d'activité lié à la récession de 2009 (c'est ce que font la Commission européenne et l'OCDE dans leur scénario de moyen terme).

De même, l'exercice présenté de projection des comptes sociaux jusqu'en 2027 serait plus probant s'il était accompagné du détail méthodologique, notamment des hypothèses de taux sous-jacentes pour le financement en trésorerie par l'ACOSS du déficit cumulé. La Cour aurait également pu indiquer que cet exercice est présenté à titre théorique et illustratif, puisqu'il ne comporte manifestement aucune mesure nouvelle de maîtrise.

Les critiques de la Cour sur l'indicateur de soutenabilité « S2 » reflétant l'effort budgétaire nécessaire pour stabiliser la dette, calculé par une méthode harmonisée au niveau européen, mériteraient également d'être nuancées. Par exemple, contrairement à ce qu'affirme la Cour, le niveau de stabilisation de la dette retenu influe bien sur le calcul : plus le ratio initial est élevé et plus l'indicateur est élevé dans la mesure où les charges d'intérêt sont alors importantes. Au delà des questions méthodologiques, il faut surtout noter que la France se positionne favorablement sur le degré de soutenabilité des finances publiques au sein de la zone euro, et que cette position sera encore plus favorable après prise en compte des effets de la réforme des retraites. Les conclusions de la Cour sont donc inutilement alarmistes, en ce qu'elle raisonne comme si la LPFP et le programme de stabilité n'existaient pas.

3. La réforme de la gouvernance, saluée par la Cour, aidera au redressement de nos finances publiques

Nous remercions la Cour d'avoir noté les progrès importants réalisés en termes de gouvernance. Sans attendre la création d'une « loi-cadre d'équilibre des finances publiques », prévue par le projet de réforme constitutionnelle, la loi de programmation des finances publiques

pour les années 2011 à 2014 adoptée le 28 décembre 2010 préfigure en effet largement ce que pourrait contenir une telle « loi-cadre ».

Elle définit en effet un « effort structurel », avec une trajectoire minimale de mesures nouvelles et des plafonds en milliards d'euros pour l'Etat et les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, avec en outre un objectif de dépenses de l'ONDAM fixé pour la première fois en milliards d'euros.

Associées à l'exigence plus forte de la norme applicable aux concours versés aux collectivités locales, il s'agit de réformes essentielles pour nos finances publiques qu'il est important de souligner.

Les propositions de la Cour pour améliorer encore la gouvernance sont intéressantes mais mériteraient une analyse approfondie. Ainsi, la mise en place d'un système d'alerte sur les risques de dérive des comptes des collectivités locales en cours d'année nous semble difficile à rendre opérationnelle et à exploiter au niveau consolidé en l'absence de normes d'évolution des dépenses locales.

De même, nous sommes en accord avec la préconisation de la Cour d'un retour à l'équilibre structurel des comptes sociaux. Notre objectif est cependant plus large, puisqu'il s'agit d'un retour à l'équilibre de l'ensemble des administrations publiques, conformément à notre objectif de moyen terme au niveau européen.

Au-delà des progrès déjà réalisés, le projet de réforme constitutionnelle du Gouvernement actuellement en discussion au Parlement accompagnerait de manière décisive l'effort de redressement de nos finances publiques. Le remplacement des LPFP par des lois-cadres dont certaines dispositions s'imposeraient aux lois financières annuelles - notamment un plancher de mesures nouvelles et un plafond de dépenses décliné pour l'Etat et les ASSO - donnerait ainsi un caractère normatif à nos engagements pluriannuels, et en renforcerait l'effectivité. Cette réforme, qui reprend les recommandations du groupe Camdessus, participerait grandement au rééquilibrage durable des comptes publics, un déficit temporaire devant être accompagné de la définition des voies et moyens d'un retour à l'équilibre.

La création d'un monopole des lois financières sur les mesures en matière de prélèvements obligatoires, défendu par le Gouvernement, permettrait en outre d'assurer une vision globale des finances publiques qui dépasserait les logiques sectorielles et de renforcer ainsi l'action sur les dépenses fiscales et les niches sociales. Quelle que soit l'issue des discussions au Parlement, le Gouvernement s'applique déjà cette règle depuis la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010.

4. Certaines des pistes de réduction des déficits tracées par la Cour peuvent être discutées

Nous tenons à remercier la Cour pour ses propositions, démarche positive et toujours utile pour le débat et pour les services des ministères de l'économie et du budget. En matière de mesures de redressement en dépense et en recettes, plus ces propositions sont précises, plus elles peuvent nous être utiles pour alimenter nos propres réflexions et propositions.

Les préconisations générales de la Cour de jouer d'abord sur les dépenses et en tant que de besoin sur les recettes, en gardant comme objectifs compétitivité, croissance potentielle et emploi, tout en privilégiant la réduction des niches et un élargissement des assiettes, ne peuvent qu'être soutenues. Certaines recommandations particulières nous semblent toutefois discutables, en particulier celles relatives aux politiques de l'emploi.

Par exemple, la Cour souligne la multiplicité et l'hétérogénéité des dispositifs de soutien à l'embauche, notamment les emplois aidés. Il convient toutefois de signaler qu'un effort a été mené pour unifier les différents régimes d'emplois aidés sous l'égide du « contrat unique d'insertion » (CUI), entré en vigueur depuis le 1er janvier 2010. S'agissant des contrats aidés non marchands, la Cour appelle une utilisation contra-cyclique de ce dispositif. Pour autant, la concentration de ces contrats vers des publics fortement éloignés de l'emploi plaide pour une gestion moins conjoncturelle.

De plus, s'il est possible de partager l'avis de la Cour selon lequel le revenu de solidarité active (RSA) et la prime pour l'emploi (PPE) remplissent des objectifs proches et méritent une réflexion sur leur articulation, la suppression sèche de la PPE semble devoir être écartée. Une telle mesure se heurte aujourd'hui aux mêmes arguments qui ont conduit à l'exclure lors de la mise en place du RSA :

- sans compensation, elle se traduirait par une hausse de la pauvreté et surtout par une baisse du pouvoir d'achat de nombreux ménages aux revenus modestes ou moyens ; même dans l'hypothèse d'une revalorisation significative du barème du RSA, un nombre important de ménages verraiient leur revenu disponible diminuer suite à la suppression de la PPE car les deux dispositifs ne concernent pas exactement les mêmes ménages ;

- elle priverait le Gouvernement d'un instrument permettant de soutenir le pouvoir d'achat des ménages rémunérés au salaire minimum sans peser sur le coût du travail et donc sur l'emploi ;*
 - elle réduirait les incitations à l'activité, avec une pénalisation de la bi-activité comme du passage du temps partiel au temps plein, par rapport à la situation actuelle.*
-